Rainer Altevogt

Zur Berücksichtigung regionalpolitischer Forderungen bei der Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems

1971

1972

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547219_0039

Zur Berücksichtigung regionalpolitischer Forderungen bei der Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Wirtschaftswissenschaft
durch den
Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
Rainer Altevogt
aus Lengerich
1972

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. H.K.Schneider
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. H.St.Seidenfus
Dekan: Prof. Dr. J.Schumann

Tag der mündlichen Prüfung: 9. Dezember 1971

Gliederung: Seite

Einführung: Problemstellung und Vorgehensweise 8

1. Kommunales Einnahmensystems als Mittel der Regionalpolitik 9
2. Aufbau der Arbeit 11

1. Teil: Ansätze über die Beziehungen zwischen kommunalem Einnahmensystem und Regionalpolitik 13

1. Kennzeichnung der Aufgabenstellung 13
   1.1 Räumliche Auswirkungen der Gewerbesteuer als ein Anlaß zur Gemeindefinanzreform 13
   1.2 Regionalpolitische Aspekte im gegenwärtigen kommunalen Einnahmensystem 17
2. Ansätze mit kostenäquivalentem Belastungsprinzip 21
   2.1 Kennzeichnung der regionalpolitischen Zielsetzung 21
   2.2 Notwendigkeit neutralisierender Interventionen 22
   2.3 Ableitung von Urteilsregeln 25
3. Modell von Littmann als Beispiel für einen Ansatz mit kostenäquivalentem Belastungsprinzip 29
   3.1 Darstellung des Modells von Littmann 29
      3.1.1 Formulierung der Zielsetzung 29
      3.1.2 Theoretische Grundlage des Modells 30
      3.1.3 Wirkungszusammenhang zwischen Kommunalbesteuerung und privaten Standortentscheidungen 32
      3.1.4 Gestaltung des Gemeindesteuersystems 33
   3.2 Modifikationen am Modell von Littmann 34
      3.2.1 Problematik der Annahme eines gleichen Pro-Kopf-Bedarfs einer jeden Gemeinde an kommunalen Gütern und Diensten 35
      3.2.2 Problematik der Annahme einer gleichen Nachfrage der privaten Wirtschaftssubjekte nach kommunalen Gütern und Diensten 43
      3.2.3 Problematik der Definition des Agglomerationsoptimums 46
         3.2.3.1 Problematik der Begründung eines u-förmigen Durchschnittskostenkurvenverlaufs für die kommunale Leistungserstellung 47
         3.2.3.2 Modifikationen an der Bestimmung des Agglomerationsoptimums 5o
4. Problematik einer kostenäquivalenten Kommunalbesteuerung zur Lenkung privater Standortdispositionen 53
   4.1 Einwände aus verfahrenstechnischen Gründen 53
   4.2 Einwände aus sozialpolitischer Sicht 59

Seite

4.3 Frage nach der Beeinflußbarkeit privater Standortentscheidungen durch örtliche Belastungsunterschiede 63

5. Zusammenfassung 68

2. Teil: Gemeindliche Infrastrukturpolitik als Determinante für die Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems 7o

1. Ableitung eines regionalpolitischen Konzepts 7o

1.1 Erweiterung der ausschließlich ökonomisch orientierten regionalpolitischen Zielfunktion 71
1.2 Kennzeichnung der anzustrebenden räumlichen Struktur 74
1.3 Zur Frage der Beeinflußbarkeit privater Standortentscheidungen 82

2. Zur Bestimmung der gemeindlichen infrastrukturellen Aktivitäten 85

2.1 Kommunale ausgabenpolitische Autonomie und Entwicklungstendenzen in föderativen Staatsgebilden 86

2.1.1 Änderungen in den Auffassungen vom Wesen der gemeindlichen Selbstverwaltung 86
2.1.2 Gründe für eine ausgabenpolitische Autonomie kommunaler Gebietskörperschaften 88
2.1.3 Gründe für eine Beschränkung der gemeindlichen ausgabenpolitischen Autonomie 89
2.1.4 Kommunale Aufgabenerfüllung aus der Sicht des Gedankens eines kooperativen Föderalismus 92

2.2 Kategorien von adäquaten Gemeindeaufgaben 95

3. Ansatzpunkte zur Finanzierung der kommunalen Güter und Dienste 96

3.1 Lastenverteilungsgrundsatz in föderativen Staatsgebilden 96
3.2 Darstellung des Ansatzes von Voigtländer 98
3.3 Diskussion des Ansatzes von Voigtländer 1oo

4. Zusammenfassung 1o6

3. Teil: Finanzierung der gemeindlichen infrastrukturellen Aktivitäten im Rahmen des kommunalen Einnahmensystems 1o8

1. Zur Problematik der Finanzierung kommunaler Gemeinschaftsaufgaben 1o9

Seite

1.1 Finanzierung kommunaler Gemeinschaftsaufgaben als Koordinierungsinstrument 109
1.2 Forderungen zur Finanzierung kommunaler Gemeinschaftsaufgaben 112
1.3 Finanzierung kommunaler Gemeinschaftsaufgaben 116

2. Zur Problematik der Finanzierung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben 118

2.1 Forderungen zur Finanzierung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben 119

2.1.1 Regionalpolitische Urteilsregeln 119
2.1.2 Nicht-regionalpolitische Kriterien für adäquate Gemeindesteuern 124
2.1.3 Kompatibilität von regionalpolitischen Postulaten und anderen Kriterien 125
2.1.4 Systematisierung der Forderungen 127

2.2 Finanzierung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben 128

2.2.1 Finanzierung durch Gemeindesteuern 128
2.2.2 Finanzierung durch allgemeine Zuweisungen 131

3. Zusammenfassung 133

Schlußbemerkungen 135

Abbildungen und Tabellen im Text: Seite

Tab. 1: Änderungen zwischen den Anteilen der einzelnen Gemeindesteuern an den kommunalen Steuereinnahmen aufgrund der Gemeindefinanzreform in Prozenten 19

Abb. 1: Durchschnittskostenkurve für das kommunale Leistungsangebot im Modell von Littmann 31

Abb. 2: Kostenfunktionen von zwei Gemeinden für die kommunale Leistungserstellung 52

Abb. 3: Kostenfunktionen für das kommunale Leistungsangebot 58

Tab. 2: Gliederung der Gemeindeaufgaben nach dem Verantwortungskriterium beim Ansatz von Voigtländer 98

Anlagenverzeichnis: Seite

Anlage 1: Auswirkungen der Gemeindefinanzreform auf ausgewählte Gemeinden mit über 1oo ooo Einwohnern 137

Anlage 2: Urteilsregeln für die Gestaltung eines kommunalen Einnahmensystems bei den Ansätzen mit ausschließlich ökonomisch orientierter regionalpolitischer Zielfunktion 138

Anlage 3: Ansatzpunkte zur Beeinflussung privater Standortentscheidungen durch die kommunale Einnahmen-und Ausgabenpolitik 142

Anlage 4: Statistisches Material zur Begründung der Aussage von Schmölders über die Standortwirkungen der Kommunalbesteuerung 143

Anlage 5: Landesentwicklungsplan II von Nordrhein-Westfalen (graphische Darstellung) 144

Anlage 6: Gemeinden nach Größenklassen und Ländern am 3o.6.1969 145

Anlage 7: Mindestgrößen und optimale Einwohnerbereiche für die kommunalen Gebietskörperschaften im Modell von Wagener 146

Einführung: Problemstellung und Vorgehensweise

In den letzten Jahren ist die Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland zunehmend in den Vordergrund des politischen Interesses und damit auch des öffentlichen Bewußtseins getreten. Sicherlich ist die Ursache hierfür vorwiegend im Abschluß der Wiederaufbauphase und im steigenden wirtschaftlichen Wohlstand zu suchen.

Die stürmische ökonomische Entwicklung in den Nachkriegsjahren hat das Empfinden der Bundesbürger für die teilweise recht erheblichen Unterschiede in der Versorgung mit öffentlichen Leistungen zwischen den einzelnen Teilräumen und für die interregionalen Einkommensdisparitäten geschärft. Deshalb gilt es jetzt für die politisch Verantwortlichen, diesem Tatbestand erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen. Dabei besteht heute Einigkeit darüber, daß sich die Wirtschafts- und Sozialpolitik an folgenden Zielen auszurichten hat[1]:

- innere und äußere finanzielle Stabilität,
- kräftiges, möglichst gleichmäßiges Wirtschaftswachstum,
- optimale Ausnutzung der verfügbaren Arbeitskräfte und sonstigen Produktionsfaktoren,
- eine gewisse Verringerung der Ungleichmäßigkeiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung.

Eine Verwirklichung dieser Zielsetzungen macht auch die Einbeziehung der Dimension Raum in die politischen Überlegungen erforderlich.
"Als integriertem Bestandteil der Gesamtpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft" fällt folglich der Regionalpolitik die Aufgabe zu, "die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in den Teilräumen des Gesamtgebietes derart zu beeinflussen, daß die resultierenden Ordnungszu-

---

1 Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl. Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966. Tz 472.

stände und Entwicklungen die Gesamtziele bestmöglich erfüllen"[1].

Träger der Regionalpolitik sind neben Bund und Ländern auch die kommunalen Gebietskörperschaften. Damit die Gemeinden hierbei ihre Funktion als unterste Verwaltungsebene im Rahmen einer nach der Leitidee des kooperativen Föderalismus gestalteten Staatswirtschaft erfüllen können, bedarf es einer grundlegenden Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit[2]. Eine notwendige Voraussetzung hierfür ist eine kommunale Verwaltungsreform. Aber auch durch eine Neuordnung des gemeindlichen Einnahmensystems können - wie die Troeger-Kommission ausdrücklich unterstreicht[3] - die Gemeinden zu einem "raumordnungsbezogenen" Verhalten veranlaßt werden.

1. Kommunales Einnahmensystem als Mittel der Regionalpolitik

Fragt man, auf welche Art und Weise die kommunale Einnahmenpolitik lenkend in die räumliche Faktorverteilung eingreifen kann, so lassen sich im Anschluß an Kloten[4] unmittelbare und mittelbare raumwirtschaftliche Wirkungen unterscheiden. Als unmittelbare Ansatzpunkte werden solche Effekte auf die Standortentscheidungen der privaten Haushalte und Unternehmen gekennzeichnet, die "ursächlich und ohne kausale Zwischenglieder" auf lokale Steuersatzdifferenzierungen zurückgeführt werden können. Mittelbare Wirkungen kann dagegen die kommunale Einnahmenpolitik auf das Standortgefüge durch die Finanzierung der gemeindlichen

---

1 H.K.Schneider: Modelle für die Regionalpolitik. In: Beiträge zur Regionalpolitik. Hrsg. von H.K.Schneider. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 41. Berlin 1968. S. 65.

2 W.Weber: Entspricht die gegenwärtige kommunale Verwaltungsstruktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag. München 1964. S. 3 ff.

3 Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 341 ff.

4 N.Kloten: Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von H.Timm und H.Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 32. Berlin 1964. S. 135.

Ausgabenpolitik ausüben. Im folgenden soll der indirekten Einflußmöglichkeit die dominierende Bedeutung zugemessen werden. Diese Schwerpunktbildung erscheint vertretbar, da in der Literatur[1] die Infrastrukturpolitik häufig als das wichtigste Mittel der Regionalpolitik bezeichnet wird. So bildet die Schaffung und der Ausbau der Infrastruktur die Grundlage für eine ausgeglichene Wirtschafts- und Sozialordnung, da sich das öffentliche Leistungsangebot auf die Kosten- und Ertragssituation der privaten Unternehmen ebenso auswirkt wie auf die Lebensbedingungen der privaten Haushalte[2].

Mit dieser Betrachtungsweise ist gleichzeitig die Feststellung verbunden, daß die gemeindliche Ausgabenpolitik, zu der auch die kommunale Infrastrukturpolitik gehört, zur Determinante für die Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems wird. Will man also eine Aussage über die Ge-

---

1 siehe hierzu: K.H.Olsen: Die raumordnungspolitischen Mittel. In: Raumforschung und Raumordnung. 22. Jg. (1964) S. 233 f. H.St.Seidenfus: Verkehr und Regionalpolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 37. Jg. (1966) S. 8. K.Töpfer: Regionalpolitik und Standortentscheidung. In: Beiträge zur Raumplanung. Bd. 6. Hrsg. v. Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster. Gütersloh 1969. S. 11o.

2 H.K.Schneider: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. In: Beiträge zur Regionalpolitik. Hrsg. von H.K.Schneider. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 41. Berlin 1968. S. 14; aber auch H.Siebert: Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Hrsg. von R.Jochimsen und U.E.Simonis. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 54. Berlin 197o. S. 33 ff. H.Jürgensen: Bemerkungen zu Wachstums- und Verteilungseffekten privater und öffentlicher Investitionen. In: Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum. Festschrift für Carl Föhl. Hrsg. von E.Schneider. Tübingen 1966. S. 75 ff. E.von Böventer: Die räumlichen Wirkungen von privaten und öffentlichen Investitionen. In: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. Hrsg. von H.Arndt und D.Swatek. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 58. Berlin 1971. S. 167 ff.

staltung des kommunalen Einnahmensystems machen, so müssen sich die abzuleitenden Urteilsregeln an den Charakteristika der gemeindlichen Ausgabenstruktur orientieren.

Es ist deshalb zu diskutieren, welche Infrastrukturleistungen die kommunalen Gebietskörperschaften in einer föderativen Staatswirtschaft erbringen sollten und wie dabei die Möglichkeiten der interkommunalen Funktionsteilung genutzt werden können. Hat man Klarheit über die gemeindlichen infrastrukturellen Aktivitäten gewonnen, so stellt sich das Problem, für deren finanzielle Absicherung zu sorgen. Hier sind besonders zwei Fragenkreise von Interesse.

Zum einen muß erörtert werden, wie die zur Finanzierung der kommunalen Infrastrukturleistungen erforderlichen öffentlichen Einnahmen aufzubringen sind. Damit ist der für die Besteuerungspolitik wichtige Aspekt der Belastungsgerechtigkeit angesprochen. Zum anderen ist zu klären, wie eine am Ausgabenbedarf einer jeden Gemeinde orientierte Einnahmendifferenzierung bewerkstelligt werden kann, die gewährleistet, daß die kommunalen Infrastrukturmaßnahmen mit denen des regionalpolitischen Konzepts vereinbar sind.

Zur Lösung dieser Aufgaben stehen die verschiedenen Formen der Kommunalbesteuerung und die vielfältigen Arten von Zuweisungen im Rahmen des gemeindlichen Finanzausgleichs zur Verfügung.

2. Aufbau der Arbeit

Will man Forderungen ableiten, an denen sich die Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems aus regionalpolitischer Sicht orientieren sollte, so empfiehlt es sich, zunächst einmal die dem gegenwärtigen gemeindlichen Einnahmensystem zugrunde liegenden regionalpolitischen Postulate herauszuarbeiten und die daraus gezogenen Schlußfolgerungen darzustellen. Um hierzu Stellung nehmen zu können, muß eine Beurteilungsgrundlage geschaffen werden. Ein

erster Schritt in diese Richtung wird durch eine kurze Kennzeichnung und kritische Würdigung der bisher zu diesem Problemkreis vorliegenden Ansätze getan. Dies soll Aufgabe des 1. Teils dieser Arbeit sein.

Im Mittelpunkt des 2. Teils dieser Untersuchung steht die kommunale Infrastrukturpolitik als Determinante für die Gestaltung des gemeindlichen Einnahmensystems. Als Einstieg in diesen Fragenkomplex wird das regionalpolitische Konzept und die sich daraus ergebende räumliche Struktur dargestellt. Durch die Berücksichtigung von ökonomischen und sozialen Aspekten in der regionalpolitischen Zielfunktion ist für die angestrebte Siedlungsstruktur ein System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen unterschiedlicher Ordnung kennzeichnend. Im Anschluß hieran ist zu diskutieren, welche Infrastrukturleistungen von den kommunalen Gebietskörperschaften in einer föderativen Staatswirtschaft erbracht werden sollten. Diese gemeindlichen Infrastrukturmaßnahmen sind dann nach finanzwirtschaftlichen Kriterien zu katalogisieren, um so Ansatzpunkte zur Finanzierung der kommunalen infrastrukturellen Aktivitäten offenzulegen.

Ausgehend von den nach finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten gegliederten gemeindlichen Infrastrukturleistungen, gilt es im 3. Teil der Arbeit, regionalpolitische Forderungen zur Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems abzuleiten. Diese Urteilsregeln müssen anschließend mit den anderen Forderungen, die an das kommunale Einnahmensystem gestellt werden, auf ihre Kompatibilität hin überprüft werden, da die regionalpolitischen Postulate nur einen Aspekt der Diskussion zum Fragenkreis der Gemeindefinanzreform umschreiben. Das Ergebnis der Kompatibilitätsprobe bildet die Grundlage für die Gestaltung des anzustrebenden Gemeindeeinnahmensystems. Aus der Diskrepanz zwischen dem gegenwärtigen und dem abgeleiteten kommunalen Einnahmensystem werden Notwendigkeit und Art der zu ergreifenden Maßnahmen deutlich.

1. Teil: Ansätze über die Beziehungen zwischen kommunalem Einnahmensystem und Regionalpolitik

Die Notwendigkeit zum wirtschaftspolitischen Handeln ergibt sich, "wenn die prognostizierte Situation der durch die Wert- und Zielvorstellungen der Akteure bestimmten Programmsituation nicht entspricht"[1]. Setzt man eine marktwirtschaftlich geprägte Wirtschaftsordnung voraus, in der der Ablauf des Wirtschaftsprozesses in der Zeit die Resultante der Dispositionen der einzelnen handelnden Wirtschaftseinheiten ist[2], so ergibt sich die Notwendigkeit zum Eingreifen für die regionalpolitischen Entscheidungsträger, wenn die privaten Standortentscheidungen[3] in ihrem Ergebnis von der angestrebten räumlichen Struktur abweichen. Welchen Beitrag das kommunale Einnahmensystem in diesem Zusammenhang zu leisten imstande ist, soll Gegenstand der folgenden Ausführungen sein. Dabei werden zunächst die Gesichtspunkte herausgearbeitet, die aus regionalpolitischer Sicht Eingang in die Diskussion um die Gemeindefinanzreform gefunden haben. Im Anschluß hieran soll dann die Frage gestellt werden, inwieweit die regionalpolitischen Belange Bestandteil des gegenwärtigen kommunalen Einnahmensystems geworden sind, dessen erste Durchführungsphase am 1. Januar 197o begonnen hat.

1. Kennzeichnung der Aufgabenstellung

1.1 Räumliche Auswirkungen der Gewerbesteuer als ein Anlaß zur Gemeindefinanzreform

Aktueller Bezug für die Beiträge, die sich bisher unter regionalpolitischem Blickwinkel mit der Gestaltung des

---

1 H.K.Schneider: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. a.a.O. S. 3.

2 E.Schneider: Einführung in die Wirtschaftstheorie. 2. Teil. Wirtschaftspläne und wirtschaftliches Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft. 9. durchgesehene Aufl. Tübingen 1964. S. 1.

3 Der Begriff der privaten Standortentscheidungen soll im folgenden sowohl die Standortdispositionen der privaten Unternehmen als auch die Wohnortentscheidungen der privaten Haushalte umfassen.

kommunalen Einnahmensystems befaßten, waren die räumlichen Auswirkungen, die man der Gewerbesteuer[1] zuschrieb. Die Heftigkeit der Kritik[2] an dieser kommunalen Belastungsform hatte mit dem exorbitanten Wachstum des Anteils der Gewerbesteuer an dem Gesamtaufkommen der Gemeindesteuern - er betrug 1969 etwa 80 v.H. - zugenommen. Dabei richtete sich das Hauptaugenmerk der Kritik gegen den Teil der Gewerbesteuer, der auf die Belastung des Gewerbeertrags abstellte. Sein Anteil am Gewerbesteueraufkommen belief sich auf rund 85 v.H.. Diese Entwicklung, die zum überwiegenden Teil das Ergebnis der fortschreitenden Industrialisierung und einer progressiven Tarifgestaltung bei der Gewerbeertragsteuer gewesen ist, hatte zu einer Verzerrung im Gemeindesteuersystem geführt, die noch durch die Stagnation der übrigen Gemeindesteuern weiter gefördert wurde[3].

Die zentrale Stellung der Gewerbesteuer unter den kommunalen Besteuerungsformen veranlaßte viele Gemeinden, auf die Verbreiterung ihrer gewerblichen und industriellen Grundlage bedacht zu sein. In diesem Zusammenhang kam den Einnahmen der einzelnen Gemeinden aus der Gewerbeertragsteuer entscheidende Bedeutung zu. Weil diese kommunalen Einnahmen nämlich in keinem direkten Zusammenhang zur gemeindlichen Leistungserstellung standen, determinierten

---

1 Zur Gewerbesteuer gehören die Gewerbeertrag-, die Gewerbekapital- und die Lohnsummensteuer.

2 Zu den folgenden Ausführungen siehe H.Wöber: Die raumordnungspolitische Bedeutung der Gewerbesteuer. Eine Untersuchung über die Bedeutung der Gewerbesteuer für die kommunale Finanzwirtschaft und ihren Einfluß auf die industrielle Standortpolitik und die Raumordnung. In: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung. H. 39. Bad Godesberg 1958. Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland. Erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen. H. 10. Bonn 1968. S. 21 f. Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 343 ff.

3 Gutachten zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 374.

sie weitgehend den finanziellen Spielraum der kommunalen Gebietskörperschaften, der zur Schaffung der Bedingungen für ein günstiges Industrieklima Voraussetzung war.

An diesen Tatbestand knüpfte die Kritik aus regionalpolitischer Sicht an. Da durch die Erhebung der Gewerbeertragsteuer die Gemeinden mit hohem Industrialisierungsgrad und von denen noch besonders diejenigen mit möglichst ertragkräftigen und großen Unternehmen begünstigt wurden, kam es nämlich nicht nur zu erheblichen Steuerkraftunterschieden zwischen Gemeinden von verschiedener Größenordnung, sondern auch zwischen denen gleicher Größenklasse. Gegen diese außerordentliche Unausgeglichenheit in der Verteilung des örtlichen Aufkommens aus der Gewerbeertragsteuer wurden im wesentlichen folgende regionalpolitische Bedenken geltend gemacht:

- Die Notwendigkeit zur Einnahmensteigerung veranlaßte auch solche Gemeinden, sich um die Ansiedlung von Unternehmen zu bemühen, die sich aus gesamtwirtschaftlichen Gründen nicht als Industriestandorte eigneten. Hierbei verwies man besonders auf Gemeinden in Erholungsgebieten und auf diejenigen kommunalen Gebietskörperschaften, bei denen in absehbarer Zukunft nicht mit der Erreichung der Agglomerationsschwelle[1] zu rechnen war.

- Das Bemühen einer jeden Gemeinde um die Attrahierung von Unternehmen - auch kurz mit der Bezeichnung "Bürgermeisterwettbewerb" umschrieben - hatte unerwünschte kommunale Rivalitäten zur Folge, die notwendige Formen interkommunaler Zusammenarbeit erschwerten. Hier schaffte auch der schwach ausgebildete Gewerbe-

---

1 Mit dem Begriff "Agglomerationsschwelle" sei jene Situation in der Entwicklung einer Gemeinde umschrieben, deren Verwirklichung notwendig ist, um einen sich selbsterhaltenden und selbstverstärkenden kommunalen Wachstumsprozeß in Gang zu setzen.

steuerausgleich keine wirksame Abhilfe[1].

- Der jedoch wohl entscheidende Einwand gegen die Gewerbeertragsteuer ergab sich aus dynamischer Sicht, wenn man sich vergegenwärtigte, welcher Einfluß durch das örtlich stark divergierende Aufkommen dieser Gemeindesteuer langfristig auf die räumliche Struktur ausgehen konnte. So waren in Gemeinden mit gutem Industrieklima die Bedingungen für eine weitere wirtschaftliche Entwicklung günstig zu bewerten, da durch das Gewerbeertragsteueraufkommen, das die bereits vorhandenen Unternehmen erbrachten, die finanziellen Voraussetzungen für eine weiterhin erfolgreiche kommunale Industrieansiedlungspolitik geschaffen wurden. Deren Gelingen legte dann wiederum die Basis für eine weitere positive Entwicklung der örtlichen Gegebenheiten. In Gemeinden, in denen nur wenig ertragreiche Betriebe ihren Standort hatten, war dagegen die Situation durch einen "circulus vitiosus" gekennzeichnet. Da diesen Gemeinden die notwendigen Steuereinnahmen für eine erfolgversprechende Attrahierungspolitik von Unternehmen fehlten, gerieten sie gegenüber den begünstigten Gemeinden immer mehr ins Hintertreffen. Das Ergebnis war eine wachsende Diskrepanz im kommunalen Leistungsangebot.

Konsequente Folge dieser Bedenken gegen die Gewerbeertragsteuer aus regionalpolitischer Sicht war - im Verein mit anderen kritischen Anmerkungen[2] - die Forderung nach Abschaffung dieser gemeindlichen Besteuerungsform oder zumindest nach drastischem Abbau ihrer dominierenden Rolle im kommunalen Steuersystem.

---

1 siehe hierzu F.J.Hessing: Gewerbesteuerausgleich und Raumordnung. Eine ländervergleichende Untersuchung des Gewerbesteuerausgleichs. In: Mitteilung aus dem Institut für Raumordnung. H. 52. Bad Godesberg 1963. S. 34 ff.

2 Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 375 ff.

Im ganzen positiver beurteilte die Troeger-Kommission[1] dagegen die Gewerbekapital- und die Lohnsummensteuer. Würden diese beiden Gemeindesteuern nämlich in einer festen Relation zueinander erhoben, damit eine ausgewogene steuerliche Belastung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital bewirkt werde, so schaffe diese Kommunalbesteuerung Beziehungen zwischen den einzelnen Gemeinden und den dort ansässigen Betrieben, die für beide Seiten von Vorteil seien. Während die kommunalen Infrastrukturleistungen die Ertrags- und Kostensituation der privaten Unternehmen mitbestimmten, stellten die Einnahmen aus diesen Gemeindesteuern für die kommunalen Gebietskörperschaften einen Anreiz dar, sich um die Ansiedlung von Industrieunternehmen zu bemühen[2].

1.2 Regionalpolitische Aspekte im gegenwärtigen kommunalen Einnahmensystem

Am 3o. April 1968 legte die damalige Bundesregierung dem Deutschen Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz)[3] vor. In dieser Regierungsvorlage wird ausgeführt, daß der Gemeindefinanzreform im Rahmen einer umfassenden Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzwesens folgende Aufgabe zufalle: "Das Gemeindefinanzsystem ist in der Weise zu verbessern, daß unter Angleichung der bisherigen Steuerkraftunterschiede alle Gemeinden die Möglichkeit erhalten, die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft auf der Grundlage einer gesicherten Finanzausstattung zu erfüllen"[4].

---

1 Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 388 ff; aber auch Stellungnahme zum Gutachten der Kommission für die Finanzreform. Hrsg. vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bad Godesberg 1966.

2 Diese Entscheidung der Troeger-Kommission für eine Beibehaltung der Gewerbekapital- und Lohnsummensteuer ist wegen der auch diesen kommunalen Belastungsformen anhaftenden Einnahmendifferenzierungen zwischen Gemeinden von gleicher Größenordnung nicht unwidersprochen geblieben.
siehe hierzu Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform. a.a.O. S. 2o ff.

3 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz). In: Deutscher Bundestag. Drucksache V/2861.

4 Ebenda: S. 12.

Mit dieser Forderung nach Nivellierung der gemeindlichen Stuerkraftunterschiede schließt sich die Bundesregierung der Auffassung der Troeger-Kommission an, die in der Beseitigung bzw. dem Abbau der regionalpolitisch bedenklichen Auswirkungen der Gewerbeertragsteuer einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung einer raumordnungsbezogenen Finanzpolitik sieht.[1] Einige Maßnahmen, die u.a. auch regionalpolitischen Aspekten Rechnung tragen sollen, haben mittlerweile Gesetzeskraft erlangt.

Mit dem 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz)[2] ist Art. 1o6 GG dahingehend geändert worden, daß die Gemeinden einen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer erhalten und daß durch eine Umlage Bund und Länder am Gewerbesteueraufkommen beteiligt werden können. Die Einzelheiten zur Ausführung dieser Grundgesetzänderung sind im Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen[3] geregelt, das mit dem 1. Januar 197o in Kraft getreten ist.

Danach beträgt der Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer 14 v.H. des Gesamtaufkommens an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer. Die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden erfolgt auf der Grundlage des örtlichen Einkommensteueraufkommens; wobei bei der Ermittlung der Schlüsselzahl für eine jede Gemeinde nur deren Steuerbeträge aus dem proportionalen Sockel der Einkommensteuer (bis zu 8.ooo,-- DM bzw. bei Anwendung des Splittingverfahrens bis zu 16.ooo,-- DM) berücksichtigt werden. Diese Grenzen der Einkommensteuerbeträge erhöhen sich vom 1. Januar 1972 an auf 8o.ooo,-- DM bzw. 16o.ooo,-- DM.

---

1 Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 341 ff.
2 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes. In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. Jg. 1969. S. 359 ff.
3 Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz). In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. Jg. 1969. S. 1587 f.

Ein Recht der Gemeinden auf Festsetzung der Hebesätze ist nicht vorgesehen.

Dieser Aufstockung der gemeindlichen Einnahmen steht die sog. Gewerbesteuerumlage der Gemeinden an Bund und Ländern gegenüber. Mit dieser Umlage sollen die Gemeinden insgesamt 4o v.H. ihres Gewerbesteueraufkommens nach dem Gewerbeertrag und -kapital an Bund und Länder abführen. Damit ergibt sich folgende Verschiebung zwischen den Anteilen der einzelnen Gemeindesteuern an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen[1]:

Tab. 1: Änderungen zwischen den Anteilen der einzelnen Gemeindesteuern an den kommunalen Steuereinnahmen aufgrund der Gemeindefinanzreform in Prozenten.

Gemeindesteuern	1969	197o
Gewerbesteuer	79	45
Einkommensteuer	-	35
Grundsteuer	16	15
sonstige Steuern	5	5

Wichtiger als dieser erste Schritt zum Abbau der dominierenden Stellung der Gewerbesteuer im kommunalen Steuersystem ist die Verringerung des Unterschiedes zwischen den steuerlichen Pro-Kopf-Einnahmen der gewerbesteuerstarken und -schwachen Gemeinden von 2oo,-- DM vor der Finanzreform auf 159,-- DM[2].

Neben diesen steuerlichen Maßnahmen, die auf eine Nivellierung der örtlichen Steuerkraftdiskrepanzen abzielen, sind unter regionalpolitischem Blickwinkel noch zwei Arten von Finanzierungshilfen des Bundes an die Gemeinden von Interesse. So sollen nach den Richtlinien zur Ver-

1 J.W.Schmidt: Gemeindefinanzreform durch Einkommensteuerbeteiligung und Gewerbesteuerumlage. In: Finanzrundschau. 25. Jg. (197o) Nr. 9. S. 2o2.
2 Auswirkungen der geplanten Gemeindefinanzreform. In: Wirtschaft und Statistik. Jg. 1969. S. 245 ff; aber auch Anlage 1.

besserung der gemeindlichen Verkehrsverhältnisse[1] die Zuweisungen des Bundes aus dem Mineralölsteueraufkommen an die Gemeinden entsprechend den Zielen und den Grundsätzen der Raumordnung gewährt werden[2]. Dabei wird ausdrücklich hervorgehoben, daß bei der Vergabe der Mittel die zurückgebliebenen Gebiete und die Verdichtungsräume besonders zu berücksichtigen seien.

Mit dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"[3] wird dem Bund eine weitere Möglichkeit gegeben, über die Länder auf die regionalpolitischen Aktivitäten der kommunalen Gebietskörperschaften einzuwirken. Neben einer direkten finanziellen Förderung von Gewerbebetrieben in den "Problem"-regionen kann der Bund sich dort auch an der Finanzierung von den infrastrukturellen Maßnahmen beteiligen, die notwendig sind, um die regionale Wirtschaftskraft zu stärken. Dabei möchte der Gesetzgeber die Finanzierungshilfen des Bundes auf bestimmte Infrastrukturleistungen beschränkt wissen, nämlich auf Maßnahmen zur Erschließung von Industriegelände, auf Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungsleistungen und auf Einrichtungen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Alle diese Maßnahmen markieren nur das Anfangsstadium einer umfassenden Gemeindefinanzreform[4]. Deshalb erscheint

---

1 Richtlinien für die Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden vom 31. Mai 1967. In: Bundesanzeiger 19. Jg. Nr. 93. S. 1.

2 Die Bundesmittel werden den Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch die Länder zugewiesen.

3 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. Jg. 1969. S. 1861 ff; aber auch Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. Jg. 1969. S. 1573 ff.

4 So wird nach Abschluß der Neufestsetzung der Werte für das Grundvermögen in absehbarer Zukunft mit einer Novellierung des Grundsteuergesetzes zu rechnen sein. Im Rahmen der großen Steuerreform oder spätestens bei der Steuer-"harmonisierung" innerhalb der EWG muß entschieden werden, ob die Gewerbesteuer völlig abgebaut oder in welcher Form sie weiter erhoben werden soll. Auf Länderebene stellt sich die Aufgabe, die Gesetze über den kommunalen Finanzausgleich den Maßnahmen aufgrund der Landesentwicklungspläne anzupassen.

es ratsam - bevor weitere Schritte zur Neugestaltung des kommunalen Einnahmensystems getan werden - zu untersuchen, ob die bereits ergriffenen bzw. noch geplanten Maßnahmen auch tatsächlich im erwünschten Umfange regionalpolitischen Belangen Rechnung tragen. Um aber eine Aussage darüber machen zu können, ob der eingeschlagene Weg weiter beschritten werden kann oder ob Änderungen vorgenommen werden müssen, ist es notwendig, den Versuch zu unternehmen, alle Forderungen, die aus regionalpolitischer Sicht an das Reformvorhaben zu stellen sind, zu systematisieren. Ausgangsbasis hierzu soll die Darstellung und kritische Beurteilung der zu diesem Problemkreis bereits vorliegenden Beiträge sein.

2. Ansätze mit kostenäquivalentem Belastungsprinzip

2.1 Kennzeichnung der regionalpolitischen Zielsetzung

Von ausschlaggebender Bedeutung für Art und Intensität der regionalpolitischen Maßnahmen ist in einer gegebenen räumlichen Situation die angestrebte regionalpolitische Zielfunktion. Überblickt man die vorliegende Literatur unter diesem Gesichtspunkt, so liegt das Schwergewicht der Beiträge, die die raumwirtschaftliche Bedeutung des kommunalen Einnahmensystems analysieren, eindeutig auf der ökonomischen Komponente der Regionalpolitik. Damit wird eines der Hauptziele der Regionalpolitik in den Vordergrund des Interesses gerückt, nämlich die Forderung nach einer ökonomisch optimalen Allokation der Produktionsfaktoren im Raum[1]. M.a.W. die regionalpolitische Zielfunktion, die ja nicht nur die Gestaltung des Wirtschaftsraumes zum Inhalt hat, sondern darüber hinaus auch die des Lebensraumes, wird auf ihren ökonomischen Aspekt reduziert. Dieser wirtschaftliche Aspekt ist Gegenstand

---

1 Empfehlungen des Beirats für Raumordnung beim Bundesminister des Innern. In: Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung. Deutscher Bundestag. Drucksache V/3958. Anlage 3. S. 16o.

der regionalen Wirtschaftspolitik[1].

2.2 Notwendigkeit neutralisierender Interventionen

Um eine Aussage darüber machen zu können, welche Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems der Zielsetzung einer ökonomisch optimalen räumlichen Faktorverteilung am besten entspricht, muß zunächst die Begründung für die Notwendigkeit und die Art regionalpolitischer Maßnahmen zur Verwirklichung der angestrebten räumlichen Ordnung in einer freien Verkehrswirtschaft erbracht werden. Hierzu ist es erforderlich, den Beweis zu führen, daß der Marktmechanismus nicht in der Lage ist, eine ökonomisch optimale Lenkung der privaten Standortentscheidungen zu bewirken[2].

Unterstellt man die in der Wirtschaftstheorie übliche Annahme, daß der homo oeconomicus stets darauf bedacht ist, seinen Gewinn zu maximieren, so besteht rein formal bei gleichem Planungszeitraum kein Unterschied zu den Absichten der regionalpolitischen Akteure, die ihr Handeln auf eine ausschließlich ökonomisch orientierte regionalpolitische Zielfunktion ausrichten. D.h. beide - sowohl die privaten Wirtschaftssubjekte als auch die Regionalpolitiker - versuchen die Differenz zwischen den Erträgen und Kosten, die in ihre Kalküle eingehen, während eines bestimmten Zeitraumes zu maximieren.

Für das private Wirtschaftssubjekt werden nur die Erträge und Kosten entscheidungsrelevant, die sich auch tatsächlich in seiner Wirtschaftlichkeitsrechnung niederschlagen. Kosten bzw. Kostenanteile, die das private Wirtschaftssubjekt zwar durch seine Standortentscheidung verursacht,

---

1 H.K.Schneider: Modelle zur Regionalpolitik. a.a.O. S. 65.

2 Bei dem Versuch, ein Schema für das regionalpolitische Instrumentarium zur Beeinflussung der unternehmerischen Standortentscheidungen zu entwickeln, hat Töpfer diesen Nachweis für das Versagen des Marktmechanismus erbracht. Die folgenden Ausführungen schließen sich seiner Argumentation an.
K.Töpfer: Regionalpolitik und Standortentscheidung. a.a.O. S. 30 ff.

aber auf Dritte und/oder den Staat abwälzt, beeinflussen seine Standortwahl nur insoweit, als die öffentliche Hand bei ihm zum Ausgleich Steuern oder sonstige Zwangsabgaben erhebt. Ebenso berücksichtigt das private Wirtschaftssubjekt nur die Erträge, die ihm auch tatsächlich zufließen. Weitere Erträge, die eventuell durch seine Standortentscheidung realisiert werden, aber bei anderen Wirtschaftseinheiten anfallen, bleiben in seinen Überlegungen unberücksichtigt.

Kann nun der Nachweis erbracht werden, daß Differenzen zwischen den in das einzelne Standortkalkül eingehenden Erträgen und Kosten und denen, die für die Volkswirtschaft insgesamt anfallen, auftreten, so können die privaten Standortentscheidungen in ihrem Ergebnis von der gesamtwirtschaftlich angestrebten räumlichen Faktorverteilung abweichen. Die regionalpolitischen Entscheidungsträger berücksichtigten nämlich alle Kosten und Erträge, die bei einer jeden Standortverlagerung durch private Haushalte und Unternehmen anfallen. Mithin wären Interventionen zur Beseitigung auftretender Unterschiede gerechtfertigt.

Damit ist der Fragenkreis der außermarktmäßigen Interdependenzen wirtschaftlicher Aktivitäten angesprochen, der sich als ein Problem der sog. sozialen Zusatzkosten[1] darstellt. In diesem Zusammenhang ist zu unterscheiden zwischen dem Teil der sozialen Zusatzkosten, der lediglich ein Transferproblem darstellt und somit keine Erhöhung der

---

1 Definiert man nach Jürgensen die "privaten" Kosten als jenen "Güter- und Leistungsverzehr, der zu Marktpreisen bewertet in die einzelwirtschaftlichen Kostenrechnungen eingeht" und die "sozialen" Kosten als jenen zu Marktpreisen bewerteten Güter- und Leistungsverzehr, der der Volkswirtschaft insgesamt entsteht, "gleichgültig, in welcher Kostenrechnung er letztlich erscheint", so stellen die sozialen Zusatzkosten den Teil der sozialen Kosten dar, der nicht in der Kostenrechnung des sie verursachenden privaten Wirtschaftssubjektes seinen Niederschlag findet, sondern von anderen Wirtschaftseinheiten getragen wird.
H.Jürgensen: Private und soziale Kosten. In: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung. Hrsg. von E.v.Beckerath und H.Giersch i.V.m. H.Lampert. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 29. Berlin 1963. S. 247.

sozialen Kosten zur Folge hat und jenem Teil der sozialen Zusatzkosten, der transferbedingt ist und damit auch eine Steigerung der sozialen Kosten mit sich bringt.

Wenden wir uns zunächst dem angesprochenen Transferproblem zu. Die Möglichkeit zur Kostenvermeidung durch den Verursacher ist besonders im Bereich der öffentlichen Leistungserstellung gegeben, da dieser vom marktwirtschaftlichen Lenkungsmechanismus weitgehend nicht erfaßt wird[1]. Will man nun vermeiden, daß es den einzelnen privaten Wirtschaftssubjekten in regional unterschiedlichem Ausmaße gelingt, Kosten für die von ihnen in Anspruch genommenen öffentlichen Güter und Dienste auf andere Wirtschaftseinheiten abzuwälzen, so muß der Staat auf diesem Gebiet zum "Ersatzfunktionär der Marktwirtschaft"[2] werden. Nur so kann vermieden werden, daß die sozialen Zusatzkosten eine suboptimale räumliche Faktorallokation induzieren.

Nun fallen die überwälzten Kosten nicht nur in gleicher Höhe bei den Betroffenen an, sondern in größerem Ausmaße, da sie in der Regel Schäden verursachen. Damit wird das jeweilige Sozialprodukt mit einem größeren als technisch notwendigen Aufwand erstellt[3]. Dieser negative Effekt kann folglich durch eine Unterbindung des Kostentransfers verhindert werden.

Als einer Möglichkeit zur Vermeidung sozialer Zusatzkosten kommt auf der Ebene der unteren Gebietskörperschaften

---

1 D.Marx: Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung. In: Landesentwicklung. Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 1968. S. 24.

2 H.Jürgensen unter Mitarbeit von H.G.Voigt: Produktivitätsorientierte Regionalpolitik als Wachstumsstrategie Hamburgs. In: Weltwirtschaftliche Studien aus dem Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg. H. 8. Göttingen 1965. S. 125.

3 B.Fritsch: Zur Theorie und Systematik der volkswirtschaftlichen Kosten. In: Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Hrsg. von G.Gäfgen. Köln, Berlin 1966. S.184.

dem kommunalen Einnahmensystem zentrale Bedeutung zu, indem es nach dem Grundsatz der Kostenäquivalenz gestaltet wird. Damit wird das kommunale Einnahmensystem Bestandteil "neutralisierender Interventionen"[1], um so einen Beitrag zur Verwirklichung der ausschließlich ökonomisch orientierten regionalpolitischen Zielfunktion zu leisten.

2.3 Ableitung von Urteilsregeln

Versucht man Forderungen abzuleiten, die an das kommunale Einnahmensystem zu stellen sind, wenn es seiner Aufgabenstellung aufgrund der ausschließlich ökonomisch orientierten regionalpolitischen Zielfunktion gerecht werden will, so kann sich die Argumentation hierbei auf zwei Ansätze stützen, und zwar auf die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung beim Bundesminister des Innern[2] und auf den Beitrag von Kloten und Höpfner[3].

Beim Vergleich der beiden Arbeiten empfiehlt es sich, zunächst das Augenmerk auf die Rangstufe der vorgeschlagenen Postulate zueinander zu richten. An exponierter Stelle steht in beiden Ansätzen die Forderung nach einer ökonomisch optimalen räumlichen Faktorallokation. Während Klo-

---

1 N.Kloten: Steuerpolitik als regionale Strukturpolitik. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 3. Jg. Stuttgart, Köln 1964. S. 42.

2 Die Grundsätze, die der Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Innern herausgearbeitet hat, finden sich in Anlage 2.
Empfehlungen des Beirates für Raumordnung beim Bundesminister des Innern. a.a.O. S. 160 f.

3 Die Urteilsregeln, die nach Ansicht von Kloten und Höpfner beachtet werden sollten, sind in Anlage 2 zusammengefaßt worden.
N.Kloten und K.Höpfner: Regionalpolitische Postulate und Urteilsregeln für Formen kommunaler Besteuerung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 6. Jg. Stuttgart, Köln 1967. S. 346 ff.

ten und Höpfner diese Urteilsregel an die erste Stelle ihrer Postulate setzen, weist der Beirat ausdrücklich darauf hin, daß es sich hierbei um eines der Hauptziele der Raumordnungspolitik in der BRD handelt. Man darf also diese Zielsetzung nicht mit den anderen Urteilsregeln auf eine Stufe stellen. Vielmehr leistet das kommunale Einnahmensystem den angestrebten Beitrag zur ökonomisch optimalen Standortverteilung der Faktoren, wenn es den anderen Forderungen gerecht wird[1].

Betrachtet man die Postulate der beiden Ansätze im Überblick, so kann zwischen den beiden Vorschlägen Übereinstimmung in ihren Kernpunkten konstatiert werden. Danach sollte eine eigenverantwortliche gemeindliche Ausgabenpolitik zum Datum für die kommunale Einnahmenpolitik gemacht werden, die gemeindliche Steuerautonomie verstärkt werden und das Prinzip der Kostenäquivalenz die Grundlage des kommunalen Besteuerungsverfahrens bilden.

Lediglich in der Akzentuierung lassen sich einige Unterschiede feststellen. Während der Beirat zusammenfassend eine eigenverantwortliche kommunale Finanzpolitik fordert, widmen Kloten und Höpfner deren beiden Bestandteilen - der kommunalen Einnahmen- und Ausgabenpolitik - je eine Urteilsregel. Dabei stellen die beiden Autoren bei den gemeindlichen Einnahmen besonders auf deren "Unabhängigkeit"[2] ab. Diese Forderung stellt der Beirat expressis verbis nicht. Betrachtet man aber das Postulat des Beirats nach einer selbständigen gemeindlichen Finanzpolitik zusammen mit der ebenfalls geforderten gruppenäquivalenten Kostenzurechnung, so kann der Zusammenhang dieser beiden Urteilsregeln dahingehend interpretiert werden, daß aufgrund der

---

1 Kloten und Höpfner interpretieren ihre erste Urteilsregel als einen "gewichteten Saldo" der folgenden Postulate.
N.Kloten und K.Höpfner: Regionalpolitische Postulate und Urteilsregeln für Formen kommunaler Besteuerung. a.a.O. S. 355.

2 Zum Begriff "Unabhängigkeit" siehe Urteilsregel 4 a-e in Anlage 2.

vielfältigen Beziehungen zwischen den Gemeinden und ihren Einwohnern bei der Anwendung des Äquivalenzprinzips eine eigenverantwortliche "unabhängige" kommunale Einnahmenpolitik gewährleistet wird.

Eine weitere unterschiedliche Akzentuierung ergibt sich im Zusammenhang mit der Finanzierung der kommunalen Bedarfsunterschiede. Während in beiden Arbeiten gefordert wird, daß sich die kommunale Einnahmenpolitik am gemeindlichen Ausgabenbedarf orientieren soll, zeigen sich in bezug auf die Art der Finanzierung des kommunalen Ausgabenbedarfs Unterschiede. So postulieren Kloten und Höpfner ausdrücklich eine bedarfsorientierte kommunale Steuerkraftdifferenzierung, während der Beirat lediglich von einer gemeindlichen Einnahmendifferenzierung nach Maßgabe des kommunalen Ausgabenbedarfs spricht. Damit stellt der Beirat die Einnahmen aus den Gemeindesteuern und aus dem vertikalen kommunalen Finanzausgleich auf eine Stufe. Im Gegensatz zu Kloten und Höpfner, die durch ihr Votum für eine bedarfsorientierte Steuerkraftdifferenzierung dem vertikalen kommunalen Finanzausgleich nur subsidiäre Bedeutung zumessen. Auch dieser Unterschied ist nur formaler Art, da die Anwendung des Prinzips der Kostenäquivalenz dem vertikalen kommunalen Finanzausgleich immer nur eine ergänzende Funktion zubilligt. Der Beirat bringt in seiner Urteilsregel zum Finanzausgleich ja auch diese Betrachtungsweise zum Ausdruck.

Nach den Auffassungen der Autoren der beiden Ansätze sollte deshalb ein Gemeindefinanzsystem, das einen Beitrag zur Verwirklichung einer ausschließlich ökonomisch orientierten regionalpolitischen Zielfunktion leisten will, an der Erfüllung folgender Urteilsregeln gemessen werden:

(1.) Forderung nach einer eigenverantwortlichen kommunalen Ausgabenpolitik;

(2.) Forderung nach einer bedarfsorientierten kommunalen Steuerkraftdifferenzierung;

(3.) Forderung nach einer eigenverantwortlichen "unabhängigen" gemeindlichen Einnahmenpolitik;

(4.) Forderung nach einer gruppenäquivalenten kommunalen Kostenzurechnung;

(5.) Forderung nach einem ergänzenden kommunalen Finanzausgleich.

Dieser Katalog von regionalpolitischen Forderungen zur Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems bedingt, daß

- in der regionalpolitischen Zielfunktion das Schwergewicht auf der ökonomischen Argumentvariablen liegt;
- im Rahmen der Regionalpolitik die kommunalen Gebietskörperschaften auf infrastrukturellem Gebiete ein erhebliches Maß an Entscheidungsfreiheit haben;
- die Finanzierung der gemeindlichen infrastrukturellen Aktivitäten überwiegend aus Gemeindesteuern erfolgt;
- eine kostenäquivalente Kommunalbesteuerung gesellschaftspolitisch durchsetzbar ist;
- eine Belastung der Gemeindeeinwohner nach dem Prinzip der Kostenäquivalenz verfahrenstechnisch praktikabel ist;
- durch Unterschiede in der Besteuerungshöhe die privaten Standortentscheidungen beeinflußbar sind.

Alle diese Annahmen müssen bei der Diskussion der herausgearbeiteten Postulate auf ihren Realitätsbezug hin überprüft werden. Als Beispiel für einen Ansatz, der durch diese Grundzüge gekennzeichnet ist, soll nun ein Modell von Littmann dargestellt werden, um so eine Ausgangsbasis für eine kritische Auseinandersetzung mit den soeben abgeleiteten regionalpolitischen Forderungen und ihren Implikationen zu schaffen.

3. Modell von Littmann als Beispiel für einen Ansatz mit kostenäquivalentem Belastungsprinzip

3.1 Darstellung des Modells von Littmann

Der Ansatz von Littmann[1] stellt den Versuch dar, das kommunale Einnahmensystem nach regionalpolitischen Gesichtspunkten zu gestalten. Um eine theoretische Fundierung für seinen Vorschlag zu haben, entwickelt Littmann ein raumwirtschaftliches Modell unter der Annahme kommunal radizierter finanzwirtschaftlicher Aktivität. Mithin berücksichtigt Littmann in seiner Analyse ausschließlich die Beziehungen zwischen den einzelnen Gemeinden und ihren jeweiligen Einwohnern.

3.1.1 Formulierung der Zielsetzung

Littmann will mit seinem Modell zeigen, wie man durch eine kostenäquivalente Kommunalbesteuerung die privaten Standortentscheidungen dergestalt beeinflussen kann, daß die individuellen Standortreaktionen in ihrer Gesamtheit der von ihm angestrebten Zielsetzung einer ökonomisch optimalen Verteilung der privaten Haushalte und Unternehmen im Raume entsprechen. Um die Bedingungen für die angestrebte räumliche Siedlungsstruktur näher kennzeichnen zu können, muß eine Aussage über die Art und den Umfang der kommunalen Leistungserstellung gemacht werden, auf deren Basis die kostenäquivalente Belastung der Gemeindeeinwohner vorgenommen wird. Littmann unterstellt hier ein überall einheitliches Versorgungsniveau, indem eine jede Gemeinde ihren Einwohnern die gleichen Güter und Dienste

---

1 siehe hierzu K.Littmann unter Mitarbeit von P.Halm, D.Moock und Chr. Littmann-Steding: Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten. In: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen. Bd. 5o. Hannover 1968. S. 2o ff. Derselbe: Finanzpolitik, räumliche Optima und Gleichgewichte. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von H.Timm und H.Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 32. Berlin 1964. S. 61 ff. Derselbe: Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanzpolitik. In: Finanzarchiv. Hrsg. von F.Neumark. N.F. Bd. 19. Tübingen 1958/59. S. 367 ff.

zur Verfügung stellt. Werden jetzt die privaten Wirtschaftssubjekte nach Maßgabe der Kosten besteuert, die sie durch die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen verursachen, so stellen die örtlichen Unterschiede in der Belastungshöhe das allein regionalpolitisch wirksame Signal für die privaten Wirtschaftseinheiten dar, weil ja eine jede Gemeinde die gleichen Güter und Dienste anbietet. Treffen nun die Individuen ihre Standortdispositionen ausschließlich nach der Maxime, ihre steuerliche Belastung zu minimieren, so ist die optimale räumliche Verteilung der Produktionsfaktoren i.S. Littmanns dann erreicht, wenn bei gegebenem kommunalem Leistungsangebot die steuerliche Pro-Kopf-Belastung so gering wie möglich ist[1].

3.1.2 Theoretische Grundlage des Modells

Um der Argumentation von Littmann besser folgen zu können, empfiehlt es sich zunächst, kurz das raumwirtschaftliche Modell unter der Annahme kommunal radizierter finanzwirtschaftlicher Aktivität zu betrachten. Unter kommunal radizierter finanzwirtschaftlicher Aktivität versteht Littmann, daß sich eine jede Gemeinde in ihrer Ausgaben- und Einnahmenpolitik so verhält, als ob keine anderen Gemeinden existierten. Damit sind interkommunale Transfers ex definitione ausgeschlossen. Folglich haben die Gemeindeeinwohner nicht die Möglichkeit, einen Teil ihres Bedarfs an kommunalen Gütern und Diensten in solchen Nachbarorten zu dekken, wo diese Leistungen günstiger angeboten werden. Will also ein privates Wirtschaftssubjekt seine Nachfrage nach kommunalen Gütern und Diensten nicht einschränken, aber auch die damit verbundene vergleichsweise hohe örtliche Belastung nicht tragen, so bleibt als einziger Ausweg nur der Standortwechsel in eine Gemeinde mit gleichwertigem,

---

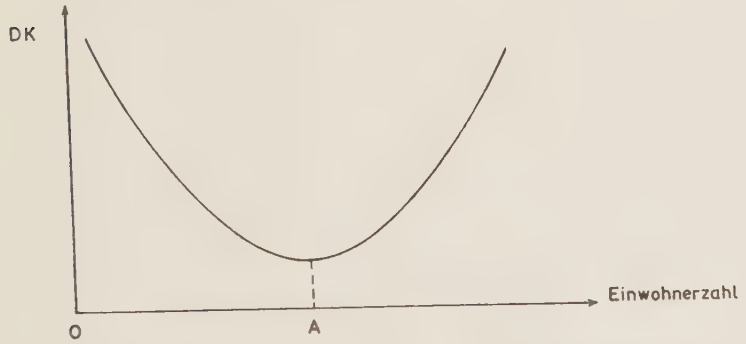
1 Diese Aussage impliziert gleichzeitig, daß alle Erträge und übrigen Standortkosten für ein jedes privates Wirtschaftssubjekt in allen kommunalen Gebietskörperschaften gleich hoch sind. Damit wird das Modell von Littmann auf eine partielle komparativ-statische Kostenanalyse reduziert.

aber kostengünstigerem Leistungsangebot.

In einer solchen "autarken" kommunalen Gebietskörperschaft stellen die mit der gemeindlichen Leistungserstellung verbundenen Ausgaben und das lokale Steueraufkommen keine voneinander unabhängige Parameter mehr dar. Unterstellt man einen ständigen Budgetausgleich und keine monetären Transfers vom kommunalen Sektor zu den privaten Wirtschaftssubjekten, so sind die gemeindlichen Ausgaben für Güter und Dienste stets gleich dem örtlichen Steueraufkommen.

Da Littmann bei gegebenem gleichem Leistungsangebot einer jeden Gemeinde die steuerliche Belastung der privaten Wirtschaftssubjekte minimieren will, muß der optimale Agglomerationsgrad bestimmt werden. Voraussetzung hierfür ist eine Aussage über den Kostenkurvenverlauf, der der unterstellten kommunalen Aktivität entspricht.

Abb. 1: Durchschnittskostenkurve für das kommunale Leistungsangebot im Modell von Littmann



Littmann geht davon aus, daß bei gegebenem kommunalem Leistungsangebot die Gemeindeausgaben in einer dem Ertragsgesetz folgenden Funktion von der Gemeindeeinwohnerzahl abhängen. Aus dieser Annahme läßt sich ein u-förmiger Durchschnittskostenkurvenverlauf für die kommunale Leistungserstellung ableiten (Abb. 1). Folglich wird bei

gleichem Angebot von Gütern und Diensten in einer jeden Gemeinde die steuerliche Pro-Kopf-Belastung minimiert, wenn alle kommunalen Gebietskörperschaften der Größenordnung $\overline{OA}$ entsprechen.

3.1.3 Wirkungszusammenhang zwischen Kommunalbesteuerung und privaten Standortentscheidungen

Auf der Grundlage dieses raumwirtschaftlichen Modells erörtert Littmann die Verwendbarkeit der Kommunalbesteuerung als Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik. Ausgangspunkt ist dabei die Annahme, "daß der Pro-Kopf-Bedarf einer jeden Kommune unabhängig von ihrer Größe und Struktur gleich sei und auch unterschiedslos gedeckt werde, so daß in jeder Gemeinde in demselben gütermäßigen Ausmaße öffentliche Leistungen an die privaten Unternehmen und Haushalte abgegeben werden"[1].

Diese Annahme impliziert einerseits den gleichen Kostenkurvenverlauf für alle Gemeinden, da eine jede von ihnen das gleiche Leistungsangebot pro Kopf erbringt, und andererseits eine vollkommen unelastische Nachfrage der privaten Haushalte und Unternehmen nach kommunalen Gütern und Diensten, weil die gemeindlichen Leistungen bei jeder Höhe der Kommunalbesteuerung von den Gemeindeeinwohnern in demselben Umfange in Anspruch genommen werden. Indem diese kommunale Leistungsabgabe an die privaten Wirtschaftsubjekte ohne gleichzeitige spezifische Gegenleistung erfolgt, kommen alle Individuen in den gleichen Genuß der Erträge aus dieser gemeindlichen Aktivität. D.h. private Kosten werden durch soziale Kosten substituiert.

Diesen Erträgen müssen nun die Aufwendungen gegenübergestellt werden, die den Gemeindeeinwohnern aufgrund der kommunalen Steuerpolitik erwachsen. Werden die privaten Wirtschaftssubjekte nach dem Prinzip der Kostenäquivalenz besteuert, so ergeben sich bei dem von Littmann unter-

---

1 K.Littmann: Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten. a.a.O. S. 24.

stellten u-förmigen Durchschnittskostenkurvenverlauf für die kommunale Leistungserstellung je nach Agglomerationsgrad einer Gemeinde unterschiedliche Pro-Kopf-Ausgaben und damit auch unterschiedliche steuerliche Pro-Kopf-Belastungen. Individuen, die in zu dicht bzw. in zu schwach besiedelten Gemeinden leben, müssen also bei gleicher Versorgung mit kommunalen Gütern und Diensten mehr Steuern entrichten als solche, die ihren Wohnsitz in optimal agglomerierten Gemeinden haben. Damit wird die unterschiedliche steuerliche Belastung in den Standortkalkülen der privaten Wirtschaftssubjekte zum alleinigen Indikator für die räumlichen Vor- und Nachteile einer jeden Gemeinde.

3.1.4 Gestaltung des Gemeindesteuersystems

An dem dargestellten Sachverhalt knüpft Littmann bei seinem Vorschlag zur Gestaltung des kommunalen Steuersystems an, indem er davon ausgeht, daß die privaten Haushalte und Unternehmen auf örtliche Belastungsunterschiede mit Standortreaktionen antworten. Somit läßt sich sein Vorschlag kurz folgendermaßen skizzieren:

Von entscheidender Bedeutung ist die Tatsache, daß eine gleichmäßige Versorgung aller privaten Wirtschaftssubjekte mit kommunalen Gütern und Diensten zu örtlich unterschiedlichen Ausgaben führt. Um diese örtlichen Vor- und Nachteile auch für die einzelnen privaten Haushalte und Unternehmen fühlbar zu machen, müssen sich diese in den privaten Wirtschaftlichkeitsrechnungen niederschlagen. Dies wird dadurch erreicht, daß die lokal unterschiedlichen Pro-Kopf-Ausgaben voll durch das kommunale Besteuerungsverfahren nach Maßgabe des Äquivalenzprinzips auf die Gemeindeeinwohner überwälzt werden. Die örtlich unterschiedliche steuerliche Pro-Kopf-Belastung wird damit zum regionalpolitisch wirksamen Signal für die privaten Standortentscheidungen, das mit größer werdender Abweichung vom optimalen Agglomerationsgrad an Intensität zunimmt.

3.2 Modifikationen am Modell von Littmann

Ziel der empirischen Wissenschaft ist es, "befriedigende Erklärungen zu finden für alles, was uns einer Erklärung zu bedürfen scheint"[1]. Littmann versucht nun die Frage nach der Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems unter regionalpolitischen Gesichtspunkten mit Hilfe eines raumwirtschaftlichen Modells zu beantworten. Er arbeitet dabei mit einer exogen vorgegebenen Zielfunktion. Darüber hinaus geht er davon aus, daß die drei konstitutiven Elemente eines jeden Entscheidungsprozesses, nämlich Zielsituation, Information und Instrumentarium, voneinander unabhängig sind. Die Problemstellung beschränkt sich damit ausschließlich auf die Frage: Welche Gestaltung des Instruments der kommunalen Belastungspolitik entspricht der gegebenen Lage und der gegebenen Zielfunktion am besten?

Da bei diesem Vorgehen das Problem der Wertrationalität bewußt ausgeklammert wird, setzt sich der Ansatz von Littmann dem Vorwurf der Nur-Zweckrationalität aus, der speziell der ökonomischen Wissenschaft gemacht wird. Folglich kann von dieser Vorgehensweise nur erwartet werden, daß sie uns Aufschluß darüber gibt, "wie wir Probleme lösen können, nicht aber, was die Probleme sind und ob sie moralisch vertretbar sind"[2].

Schneider[3] hat nun den Nachweis geführt, daß diese Beschränkung des theoretischen Bemühens auf eine reine Informationstätigkeit über das verfügbare Instrumentarium zur Realisierung vorgegebener Ziele und Wertungen weder notwendig noch wünschenswert ist. Vielmehr bedarf auch

---

1 K.R.Popper: Die Zielsetzung der Erfahrungswissenschaft. In: Theorie und Realität. Hrsg. von H.Albert. Tübingen 1964. S. 73.

2 R.Dahrendorf: Markt und Planung. Zwei Typen der Rationalität. Tübingen 1966. S. 5.

3 H.K.Schneider: Planung und Modell. In: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung. Beiträge zur Raumplanung. Hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster. Bd. 1. Gütersloh 1969. S. 42 ff.

die Entscheidung über Zielsetzungen der Vorbereitung durch Planung. Nur durch eine derartige Erweiterung des Planungsauftrages, der sich in einer Verbreiterung und Vertiefung des Informationsniveaus über die wirtschafts- und gesellschaftspolitisch relevanten Zusammenhänge dokumentiert, ist die Enge einer nur-zweckrationalen Planung zu überwinden. Der Ausbau der Informationsbasis kann dabei eine so erhebliche Diskrepanz zu den gegebenen Zielvorstellungen aufdecken, daß eine Verschiebung zwischen den einzelnen Zielgewichten oder sogar die Berücksichtigung neuer Zieldimensionen erforderlich wird.

Bevor deshalb zu der Frage Stellung genommen werden kann, ob und inwieweit eine kostenäquivalente Besteuerung der Gemeindeeinwohner regionalpolitisch vertretbar ist, müssen die sehr restriktiven Annahmen des Modells von Littmann der Realität angenähert werden, um von dieser Seite her den Informationsstand über die regionalpolitisch wichtigen Aspekte zu erhöhen.

3.2.1 Problematik der Annahme eines gleichen Pro-Kopf-Bedarfs einer jeden Gemeinde an kommunalen Gütern und Diensten

Will man eine Aussage zur Realitätsbezogenheit der Prämisse über das kommunale Leistungsangebot machen, so muß zunächst analysiert werden, welche Leistungen der Staat überhaupt erbringen sollte, um auf dieser Basis Kriterien für den Anteil der Gemeinden an der öffentlichen Leistungserstellung herauszuarbeiten. Der angesprochene Problemkreis zur Bestimmung von Art und Umfang der öffentlichen Güter und Dienste gehört zu den Gebieten der Theorie, für die noch kein leistungsfähiges Modell erarbeitet werden konnte.

Während für die anderen Wirtschaftseinheiten - private Unternehmen und Haushalte - allgemein akzeptierte, wenn auch verbesserungsbedürftige theoretische Ansätze vorliegen, kann dies für das Wirtschaftssubjekt Staat in

bezug auf die Theorie der öffentlichen Ausgaben nicht behauptet werden[1]. Dies ist um so erstaunlicher, als so anerkannte Nationalökonomen wie Sax, Wicksell, Lindahl, Samuelson und Musgrave sich mit diesem Fragenkomplex beschäftigt haben[2]. So hat Musgrave sicherlich die Einwände gegen seine "höchst artifizielle" und "elfenbeinerne" Theorie der Staatsausgaben, die "dem Luftzug der Realität nicht ausgesetzt werden dürfe"[3], vorhergesehen, indem er den Leser bittet, diese als einen Denkansatz für die grundlegenden Fragen der Budgetpolitik anzusehen[4].

Fragt man nach der Ursache, warum es bisher nicht gelungen ist, allgemein verbindliche Bestimmungsgründe für Art und Umfang der Staatsleistungen zu finden, so scheint dieser Umstand auf der Tatsache zu beruhen, daß sich der marktwirtschaftliche Abstimmungsmechanismus auf die ökonomischen Beziehungen zwischen den privaten Wirtschaftssubjekten und dem Staat weitgehend nicht anwenden läßt bzw. dieser nicht angewendet werden sollte.

---

1 R.A.Musgrave: The Theory of Public Finance. New York 1959. Deutscher Titel: Finanztheorie. Übersetzt von L.Kullmer unter Mitarbeit von H.Fecher. Tübingen 1966. S. 4.

2 siehe hierzu die Beiträge von Kullmer, Häuser, Hedtkamp und Pahlke, die von diesen Autoren für die Tagungen des Ausschusses für Finanzwissenschaft des Vereins für Socialpolitik zum Themenkreis "Öffentliche Ausgaben" erarbeitet worden sind.
Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben. Hrsg. von H.Timm und H.Haller. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. 47. Berlin 1967.

3 K.Häuser: Über Ansätze zur Theorie der Staatsausgaben. In: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben. Hrsg. von H.Timm und H.Haller. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. 47. Berlin 1967. S. 36.

4 Es heißt dort wörtlich: "I beg the reader not to discard this somewhat, utopian scheme with the sterile objection of 'utterly impracticable'. Let its practicability be tested not by prospects for speedy enactment but by the contribution it has to make to orderly thinking about the basic issues of budget policy".
R.A.Musgrave: The Theory of Public Finance. a.a.O. S. VII.

Samuelson[1] hat durch seinen grundlegenden Aufsatz im Jahre 1954 die Diskussion über die Frage, wann die privaten Wirtschaftseinheiten und wann der Staat als Anbieter von Gütern und Diensten auftreten sollten, entfacht, indem er streng zwischen privaten Gütern (private goods) und Kollektivgütern (pure public goods) unterscheidet. Dabei sind die "private goods" durch ihre beliebige Teilbarkeit gekennzeichnet, während für die Kollektivgüter das Prinzip der "non-rivalness" gilt[2].

Das Abgrenzungskriterium des sich gegenseitig nicht ausschließenden Konsums ist aber noch kein hinreichendes Merkmal für ein öffentliches Gut[3]. Der Tatbestand der kollektiven Nutzungsmöglichkeit ist vielmehr auch gegeben, wenn beispielsweise mehrere Zuschauer einer Veranstaltung beiwohnen oder wenn eine Interessenvertretung für ihre Mitglieder ein angestrebtes Ziel durchsetzt. Ebenso ist es denkbar, daß die Bereitstellung eines Gutes, dessen Nutzung in bezug auf mehrere Individuen unteilbar ist, bei entsprechenden Gewinnaussichten durch private Wirtschaftseinheiten erfolgt[4]. Deshalb bedarf es bei der Begriffsbe-

---

1 P.A.Samuelson: The Pure Theory of Public Expenditure. In: The Review of Economics and Statistics. Vol. 36. (1954) S. 387 ff; aber auch Derselbe: Aspects of Public Expenditure Theories. In: The Review of Economics and Statistics. Vol. 4o (1958) S. 332 ff.

2 siehe hierzu auch Musgrave, der die spezifisch öffentlichen Bedürfnisse (social wants proper) durch die Nicht-Anwendbarkeit des "exculsion principle" charakterisiert; Head spricht in diesem Zusammenhang von einer Verbundenheit des Angebots.
R.A.Musgrave: The Theory of Public Finance. a.a.O. S. 8.
J.G.Head: Public Goods and Public Policy. In: Public Finance. Vol. 27 (1962) S. 2o7.

3 H.Siebert: Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. a.a.O. S. 39 f.

4 M.Olsen: The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge (Mass.) 1965. S. 15 ff.

stimmung des öffentlichen Guts neben dem Charakteristikum der kollektiven Konsummöglichkeit zusätzlicher Abgrenzungskriterien.

Ein zusätzliches Merkmal kann darin gesehen werden, daß die Kosten für den technischen Aufwand zu hoch sind, der notwendig ist, um Konsumenten von der Nachfrage auszuschließen[1]. Da aber ein Ausschluß von Benutzern auch z.B. im Gesundheits- und Ausbildungswesen technisch leicht möglich ist, muß neben das Kriterium der Kosten für den Ausschluß bei der Definition des öffentlichen Gutes stets ein Werturteil darüber treten, ob und inwieweit der Ausschluß wünschenswert ist[2]. Unter einem "öffentlichen Produkt" kann damit ein von einer "kollektiven Organisation" erstelltes Gut mit "kollektiver Nutzungsmöglichkeit" verstanden werden, "bei dem ein Nutzungsausschluß aus technischen Gründen nicht möglich und aus gesellschaftlichen Zielvorstellungen nicht erwünscht ist"[3].

Inwieweit deckt sich nun diese Definition des öffentlichen

---

1 R.N.McKean: Public Spending, New York 1967. S. 58.
2 R.A.Musgrave: The Theory of Public Finance. a.a.O. S. 13 f. Musgrave spricht in diesem Zusammenhang von "merit wants".
Zur Diskussion über diesen Begriff siehe besonders N.Andel: Zur Diskussion über Musgraves Begriff der "merit wants". In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 28. Hrsg. von Fr.Neumark. Tübingen 1969. S. 2o9 ff. J.G.Head: Merit Good Revisited. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 28. Hrsg. Fr. Neumark. Tübingen 1969. S. 214 ff.
Ch.E.McLure: Merit wants: a Normatively Empty Box. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 27. Hrsg. von Fr.Neumark. Tübingen 1968. S. 474 ff.
3 H.Siebert: Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. a.a.O. S. 4o.

Gutes mit dem Begriff "Infrastruktur"[1], der im Bereich der Regionalpolitik häufig verwendet wird[2]. Betrachtet man die von Stohler[3] herausgearbeiteten Abgrenzungskriterien für Infrastrukturleistungen wie

- Mängel in der Konsumentensouveränität,
- Nicht-Anwendung bzw. Nicht-Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips,
- ausgeprägte externe Effekte,
- Finanzierungszwang für die Gesellschaft,

so kann hieraus ein enger Konnex mit den öffentlichen Gütern hergeleitet werden. Dieser Zusammenhang geht sogar so weit, daß von einer Identität von Infrastrukturleistungen und öffentlichen Gütern gesprochen werden kann, wenn man den Begriff "Infrastruktur" in der sehr extensiven Fassung von Jochimsen[4] anwendet und diesen mit den Abgren-

---

1 Folgt man dem Urteil von Jansen, dann sind die bisher vorliegenden Definitionen bzw. Abgrenzungskriterien in bezug auf den Begriff "Infrastruktur" unbefriedigend. So haben die Begriffsbestimmungen entweder zirkulären Charakter, erweisen sich als zu eng oder vernachlässigen den dynamischen Aspekt der Infrastruktur. Eine ähnlich negative Bewertung erfahren auch die Ansätze, die mit Hilfe von Abgrenzungskriterien den Bereich der Infrastruktur zu umschreiben suchen. Deshalb erscheint zur Zeit die kasuistische Aufzählung der jeweils notwendigen Infrastrukturaufgaben der einzig gangbare Weg zu sein. P.G.Jansen: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik. In: Beiträge zur Raumplanung. Bd. 3. Hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster. Gütersloh 1967. S. 13 ff.

2 siehe hierzu auch R.A.Musgrave: Infrastruktur und die Theorie der öffentlichen Güter. In: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. Hrsg. von H.Arndt und D.Swatek. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 58. Berlin 1971. S. 43 ff.

3 J.Stohler: Zur rationalen Planung der Infrastruktur. In: Konjunkturpolitik. Bd. 11 (1965). S. 279 ff; siehe hierzu aber auch die nach Ansicht von Tuchtfeld typischen Infrastrukturmerkmale. E.Tuchtfeld: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Hrsg. von R.Jochimsen und U.E.Simonis. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 54. Berlin 1970. S. 128 ff.

4 R.Jochimsen: Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung. Tübingen 1966. S. 100 ff.

zungskriterien von Siebert[1] für ein öffentliches Gut vergleicht. Im folgenden werden deshalb die beiden Begriffe wie Synonyme verwendet.

Fragt man, welche Maßnahmen auf dem Gebiet der Infrastruktur von den regionalpolitisch Verantwortlichen ergriffen werden sollten, so muß neben die Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Situation die Bestimmung des Infrastrukturbedarfs treten[2]. Hierzu ist es notwendig, die Determinanten

---

1 H.Siebert: Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. a.a.O. S. 4o.

2 In der Theorie der öffentlichen Ausgaben wird zwischen normativen und pragmatischen Ansätzen unterschieden:
Bei den normativen Lösungsversuchen, die in ihrer modernen Ausprägung auf Musgrave und Samuelson zurückzuführen sind, stellt der Kollektivbedarf lediglich eine besondere Variante des Individualbedarfs dar. Es ist deshalb kein Zufall, daß in diesen Modellen das optimale öffentliche Leistungsangebot mit Hilfe des Instrumentariums der Wohlfahrtsökonomik abzuleiten versucht wird.
siehe hierzu besonders: R.A.Musgrave: Finanztheorie. a.a.O. S. 51 ff; und P.A.Samuelson: The Pure Theory of Public Expenditure. a.a.O. S. 387 ff.
Im Urteil von Häuser ist diese in sich geschlossene Theorie jedoch "untauglich für praktische Zwecke und ohne Chance jemals operabel zu sein".
K.Häuser: Über Ansätze zur Theorie der Staatsausgaben. a.a.O. S. 57; kritisch aber auch J.Margolis: A Comment on the Pure Theory of Public Expenditure. In: The Review of Economics and Statistics. Vol. 37 (1955). S. 347 ff. G.Colm: Comments on Samuelson's Theory of Public Finance. In: The Review of Economics and Statistics. Vol. 38 (1956). S. 4o8 ff.
Die Vertreter der pragmatischen Ansätze zur Bestimmung der öffentlichen Aufgaben gehen davon aus, daß in demokratischen Staatswesen die jeweils regierenden politischen Parteien Höhe und Struktur des Budgets festlegen; wobei die politischen Akteure nach der "Stimmenmaximierungs"-hypothese handeln sollen.
siehe hierzu A.Downs: An Economic Theory of Democracy. New York 1957. F.O.Harding: Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie. Freiburg 1959. B.Frey: Eine politische Theorie des wirtschaftlichen Wachstums. In: Kyklos Bd. 21 (1968). S. 7o ff.

aufzudecken, die den Bedarf an den verschiedenen Infrastrukturleistungen bestimmen. Dabei ist besonders darauf abzustellen, welche quantitativen und welche qualitativen[1] Ansprüche von diesen Determinanten zu einem bestimmten Zeitpunkt an die öffentlichen Güter und Dienste gestellt werden. Auf dieser Basis läßt sich dann ein Anspruchsniveau ableiten, das im Urteil der privaten Wirtschaftssubjekte eine angemessene Versorgung mit Infrastrukturleistungen umschreibt.

Jansen und Töpfer[2] unterscheiden bei der Ermittlung des Infrastrukturbedarfs zwei konstitutive Komponenten, und zwar die positiven und die normativen Determinanten. Die positive Komponente stellt auf die Bestimmung der Bedarfsträger ab. D.h. es werden Bevölkerungsgruppen bzw. Wirtschaftsbereiche gebildet, von denen angenommen wird, daß sie bestimmte öffentliche Leistungen nachfragen. Obwohl mit der Auswahl der Bedarfsträgergruppen eine gewisse normative Entscheidung darüber verbunden ist, wer bestimmte öffentliche Güter und Dienste in Anspruch nehmen soll, handelt es sich bei dieser Bedarfskomponente um eine im wesentlichen von politischen Wertungen unabhängige Größe. Deshalb verstehen Jansen und Töpfer unter den positiven Determinanten solche Faktoren, "deren Veränderungen eine entsprechende Änderung des Infrastrukturbedarfs auch dann bewirken, wenn die normativen Vorstellungen über das wünschenswerte Versorgungsniveau, also das Anspruchsniveau

---

1 Zur Problematik, die sich bei der Quantifizierung qualitativer Faktoren ergeben, siehe
K.Töpfer: Überlegungen zur Quantifizierung qualitativer Standortfaktoren. In: Zur Theorie der allgemeinen und regionalen Planung. Beiträge zur Raumplanung. Bd. 1. Hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster. Gütersloh 1969. S. 19o ff;
J.Esenwein-Rothe: Über Möglichkeiten einer Quantifizierung von Standortqualitäten. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Hrsg. von H.Jürgensen. Jahrbuch für Sozialwissenschaften. Bd. 14. Göttingen 1964. S. 492 ff.

2 P.G.Jansen und K.Töpfer: Zur Bestimmung von Mängeln der gewachsenen Infrastruktur. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Hrsg. von R.Jochimsen und U.E.Simonis. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 54. Berlin 197o. S. 4o4 ff.

der Gesellschaft oder einzelner Gruppen, unverändert bleiben"[1].

Im Gegensatz hierzu handelt es sich bei der anderen Komponente zur Bestimmung des Infrastrukturbedarfs um eine weitgehend normative Determinante. Es muß nämlich der wünschenswerte Versorgungsstand der Bedarfsträger mit öffentlichen Leistungen ermittelt werden. Die Festlegung des Anspruchsniveaus läßt sich jedoch nur aus den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen entwickeln. Damit hat die Entscheidung hierüber eindeutig politischen Charakter.

Die beiden Autoren versuchen nun durch die Formulierung von empirisch überprüfbaren Hypothesen den Einfluß der positiven und der normativen Determinanten auf den Infrastrukturbedarf zu ermitteln. Werden diese sog. Determinantenhypothesen mit weiteren Hypothesen über die zukünftige Entwicklung der Determinanten verknüpft, so läßt sich grundsätzlich der zukünftige Infrastrukturbedarf abschätzen.

Mit dem Beitrag von Jansen und Töpfer ist die theoretische Fundierung geschaffen worden, die Voraussetzung ist, um das Problem der Ermittlung des Infrastrukturbedarfs in den Griff zu bekommen. Gleichzeitig macht der Ansatz aber auch deutlich, welche erheblichen Schwierigkeiten noch überwunden werden müssen, um dieses theoretische Konzept empirisch auffüllen zu können.

Angesichts dieser Schwierigkeiten abstrahiert Littmann mit seiner Annahme eines gleichen Pro-Kopf-Bedarfs einer jeden Gemeinde an kommunalen Gütern und Diensten sehr stark von den realen Gegebenheiten. Diese Prämisse bedarf deshalb einer wesentlichen Modifizierung und Konkretisierung. Inwieweit hierzu heute Aussagen möglich sind,

---

1 P.G.Jansen und K.Töpfer: Zur Bestimmung von Mängeln der gewachsenen Infrastruktur. a.a.O. S. 407.

soll im 2. Teil dieser Arbeit unter Tz 2 geklärt werden.

3.2.2 Problematik der Annahme einer gleichen Nachfrage der privaten Wirtschaftssubjekte nach kommunalen Gütern und Diensten

Durch die Unterstellung, daß alle Gemeindeeinwohner im gleichen Umfang kommunale Leistungen in Anspruch nehmen, wird zwar der Aufbau des Modells von Littmann vereinfacht, aber gleichzeitig erfährt damit dessen Realitätsbezogenheit eine starke Beeinträchtigung. Die angenommene Nachfragekurve - graphisch dargestellt durch eine Parallele zur Preisachse - stellt nämlich einen Spezialfall der normalerweise von links oben nach rechts unten verlaufenden individuellen Nachfragekurven dar. Damit läßt die gesetzte Prämisse als ausschließliche Reaktion der Gemeindeeinwohner nur den Standortwechsel zu, wenn diese der örtlich unterschiedlichen steuerlichen Belastung ausweichen wollen.

Andere Reaktionen[1] der Individuen sind ex definitione ausgeschlossen. So haben die privaten Wirtschaftssubjekte beispielsweise keine Substitutionsmöglichkeiten, die gerade für die privaten Unternehmen zwischen den einzelnen Infrastrukturleistungen, aber auch zwischen diesen und den privaten Gütern und Diensten in beträchtlichem Umfange gegeben sind[2]. Ebenso dürfen die Gemeindeeinwohner ihre Nachfrage nach bestimmten kommunalen Leistungen weder einschränken noch zumindest zeitlich verschieben. Alles Reaktionen, denen wegen ihrer schnellen und leichten Korrigierbarkeit gegenüber den Standortreaktionen, die notwendigerweise langfristigen Charakter haben und mit hohen Kosten verbunden sind, die größere Bedeutung zuzumessen ist.

---

1 siehe hierzu G.Schmölders: Allgemeine Steuerlehre. 4. überarbeitete und ergänzte Auflage. Berlin 1965. S. 115 ff.

2 P.G.Jansen und K.Töpfer: Zur Bestimmung von Mängeln der gewachsenen Infrastruktur. a.a.O. S. 41o.

Um allen privaten Wirtschaftssubjekten eine gleiche Nachfrage nach kommunalen Leistungen zu ermöglichen und gleichzeitig - wie Littmann unterstellt - zu gewährleisten, daß alle Individuen aus den gemeindlichen Gütern und Diensten im gleichen Umfange Erträge ziehen, darf die Inanspruchnahme kommunaler Aktivitäten an keinerlei sich interpersonell unterschiedlich auswirkende Bedingungen oder Hemmnisse geknüpft sein. Damit wird der Problembereich der personellen Distributionswirkungen kommunaler Infrastrukturleistungen angesprochen, von denen in diesem Zusammenhang nur die Verteilungseffekte im Stadium der Abgabe kommunaler Güter und Dienste an die Gemeindeeinwohner interessieren[1]. D.h. die Distributionseffekte, die sich in der Phase der kommunalen Leistungserstellung bzw. als Reaktion der privaten Wirtschaftssubjekte auf die Nachfrage nach gemeindlichen Gütern und Diensten ergeben, bleiben außer Betracht. Um das Augenmerk ausschließlich auf die Verteilungswirkungen kommunaler Infrastrukturleistungen richten zu können, wird zunächst die von Littmann unterstellte Annahme gleicher Präferenzstrukturen der Gemeindeeinwohner beibehalten.

Selbst wenn man annimmt, daß alle Einwohner einer betrachteten Gemeinde den gleichen Bedarf an kommunalen Gütern und Diensten haben, so ziehen trotzdem nicht alle Individuen den gleichen Nutzen aus dem gemeindlichen Infrastrukturangebot. Der Nutzen der einzelnen privaten Wirtschaftssubjekte aus den kommunalen Aktivitäten wird nämlich auch durch folgende Faktoren mitbestimmt[2]:

---

1 Zu den folgenden Ausführungen siehe besonders H.Siebert: Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. a.a.O. S. 39 ff; aber auch H.Jürgensen: Bemerkungen zu Wachstums- und Verteilungseffekten privater und öffentlicher Investitionen. a.a.O. S. 75 ff.

2 H.Siebert: Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. a.a.O. S. 4o ff.

(1.) Da die räumliche Verfügbarkeit der kommunalen Infrastrukturleistungen von Einflußgrößen wie
- Höhe der Raumüberwindungskosten,
- technisch und wirtschaftlich erforderliche Mindestgrößen der Infrastrukturanlagen,
- Grad der Mobilisierbarkeit der kommunalen Güter und
- Bevölkerungsdichte

abhängt, wird die räumliche Entfernung von den gemeindlichen Leistungen für die privaten Wirtschaftssubjekte zu einem wichtigen Ausschlußfaktor.

(2.) Die Nutzung eines Teils des kommunalen Leistungsangebots ist an die Verfügungsberechtigung über komplementäre private Güter geknüpft oder an die Erfüllung bestimmter Zulassungsbedingungen. So können beispielsweise nur die Individuen in den Genuß der gemeindlichen Maßnahmen zur Erschließung eines Siedlungsgeländes kommen, die dort ihren zukünftigen Wohnsitz haben. Ebenso dürfen nur die Schüler und Schülerinnen eine weiterführende Schule besuchen, die einen entsprechenden Befähigungsnachweis erbringen.

(3.) Übersteigt die wirksam werdende Nachfrage nach bestimmten gemeindlichen Gütern und Diensten das gegenwärtige kommunale Leistungsangebot, so müssen Maßnahmen zur Regulierung der Nachfrage ergriffen werden. Welches der vielfältigen Ausschlußverfahren auch immer angewendet wird, alle Methoden haben eines gemeinsam, nämlich daß ein Teil der Gemeindeeinwohner zumindest temporär die Nachfrage nach diesen kommunalen Infrastrukturleistungen einschränken muß.

(4.) Im unterschiedlichen Informationsgrad der Gemeindeeinwohner über das kommunale Angebot an Gütern und Diensten kann ein weiterer Tatbestand gesehen werden, der zu Differenzierungen bei der Inanspruchnahme gemeindlicher Leistungen führt. Hier ist besonders auf

die mit zunehmender räumlicher Entfernung größer werdenden Informationshemmnisse zu verweisen und auf die unterschiedliche "Schnelligkeit", mit der Änderungen im gemeindlichen Leistungsangebot von den privaten Wirtschaftssubjekten wahrgenommen werden.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß bei gleicher individueller Präferenzstruktur die Gemeindeeinwohner nur dann aus den kommunalen Gütern und Diensten den gleichen Nutzen ziehen, wenn die Wirkungen der herausgearbeiteten Faktoren vernachlässigt werden können.

Aber selbst dann läßt sich eine gleich hohe kommunale Pro-Kopf-Besteuerung nicht rechtfertigen, da dieser Vorgehensweise die Annahme eines gleichen Bedarfs der Gemeindeeinwohner an kommunalen Leistungen zugrunde liegt. Wie problematisch die Unterstellung dieser Prämisse ist, zeigen schon die von Jansen und Töpfer[1] formulierten Determinantenhypothesen, mit denen der Einfluß der verschiedenen Bedarfsträger auf den Infrastrukturbedarf verdeutlicht werden soll. So lassen sich bei den Individuen Bedarfsunterschiede in bezug auf Alter, Bildung, Einkommen und Herkunft feststellen. Gleiches gilt aus branchen- und produktionsspezifischer Sicht für den Unternehmensbereich.

Im folgenden müssen deshalb die Modifikationen am Modell von Littmann berücksichtigt werden, die sich besonders bei der Gestaltung des kommunalen Belastungsverfahrens durch die Berücksichtigung einer unterschiedlichen Nachfrage der Gemeindeeinwohner nach kommunalen Gütern und Diensten ergeben. Dabei ist dann auch zu fragen, ob eine kostenäquivalente Kommunalbesteuerung unmöglich oder nur verfahrenstechnisch schwierig ist.

3.2.3 Problematik der Definition des Agglomerationsoptimums

Ein zentraler Punkt im Modell von Littmann ist die Defini-

---

1 P.G.Jansen und K.Töpfer: Zur Bestimmung von Mängeln der gewachsenen Infrastruktur. a.a.O. S. 408 ff.

tion des optimalen Agglomerationsgrades, der mit dem Minimum der Durchschnittskostenkurve für die kommunale Leistungserstellung identisch sein soll. Will man nun diskutieren, ob es sinnvoll ist, das Agglomerationsoptimum in der vorgeschlagenen Art und Weise zu definieren, so muß zunächst geprüft werden, inwieweit der theoretische Rahmen für diese Aussage gegeben ist.

3.2.3.1 Problematik der Begründung eines u-förmigen Durchschnittskostenkurvenverlaufs für die kommunale Leistungserstellung[1]

Versucht man, die Charakteristika des klassischen Ertragsgesetzes[2] auf den von Littmann unterstellten Kurvenverlauf für die Gemeindeausgaben zu übertragen, so muß zunächst der variable und der konstante Faktor festgelegt werden. Da Littmann dem kommunalen Leistungsangebot die optimale Gemeindeeinwohnerzahl zuordnen will, stellen die gemeindlichen Güter und Dienste den konstanten Faktor dar, während die Einwohnerzahl als variabel gilt. Damit werden die gesamten Ausgaben für die kommunale Leistungserstellung ausschließlich den jeweiligen Gemeindeeinwohnern zugerechnet. Gerade aber gegen diese auf das Zweidimensionale reduzierte Betrachtungsweise müssen Bedenken erhoben werden, die sich durch die Herausarbeitung der Implikationen, die dem angesprochenen Zusammenhang zugrunde liegen, verdeutlichen lassen.

Beim konstanten Faktor ist besonders ein Aspekt von Interesse. Aufgrund der Annahmen der Theorie des Ertragsgesetzes muß nämlich gefordert werden, daß unabhängig von der jeweiligen Gemeindeeinwohnerzahl an jedem Ort zu jeder Zeit die gleichen kommunalen Leistungen in gleichem Umfange und in gleicher Qualität angeboten werden. Gerade aber

---

1 siehe hierzu H.J.Müller: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik. Berlin 1969. S. 29 ff.

2 siehe hierzu E.Gutenberg: Grundlagen der Betriebswirtwirtschaftslehre. Bd. 1. Die Produktion. 1o. neubearbeitete und erweiterte Aufl. Berlin, Heidelberg, New York 1965. S. 291 ff; und W.Kilger: Produktions- und Kostentheorie. In: Die Wirtschaftswissenschaften. Hrsg. von E.Gutenberg. Wiesbaden 1958. S. 21 ff.

gegen diese Annahme müssen aus ökonomischer Sicht Einwände erhoben werden. Zugegebenermaßen können durch die weitgehende Unteilbarkeit der kommunalen Grundleistungen, wegen der planerischen Vorwegnahme zukünftiger Entwicklungen und wegen der Notwendigkeit zur Bündelung von Infrastrukturleistungen temporäre Überkapazitäten und damit verbundene Leerkosten nicht vermieden werden. Im Vergleich zu dem von Littmann als gegeben angenommenen kommunalen Leistungsangebot lassen sich aber durch die Wahl von Aggregaten mit langfristig optimalen Kapazitätsbereichen und durch entsprechende kurzfristige Anpassungen innerhalb der Kapazitätsgrenzen Kostensenkungen realisieren. Folglich gibt es kein kommunales Leistungsangebot, das für alle Gemeinden als optimal angesehen werden kann.

Wenden wir uns jetzt dem variablen Faktor zu. Fordert man wie Littmann eine gleich hohe Belastung eines jeden Einwohners einer betrachteten Gemeinde, so muß bei Anwendung des Grundsatzes der Kostenäquivalenz vice versa auch verlangt werden, daß ein jedes privates Wirtschaftssubjekt im gleichen Umfange Erträge aus dem kommunalen Leistungsangebot zieht. Damit diese Forderung erfüllt wird, muß es sich bei den Gemeindeeinwohnern um in jeder Beziehung homogene Individuen handeln. Vergegenwärtigt man sich den stark restriktiven Charakter dieser Annahme, so wird zugleich deren Wirklichkeitsfremdheit offenbar.

Läßt man dagegen die allein realitätsbezogene Annahme unterschiedlicher individueller Präferenzstrukturen, körperlicher und geistiger Fähigkeiten und Verfügungsgewalt über Kapital und Boden zu, so differieren die Erträge der Gemeindeeinwohner je nach Art und Intensität der Nutzung des kommunalen Leistungsangebots. Es ist deshalb nicht möglich, die Gemeindeeinwohnerzahl als variablen Faktor zu wählen, da sie in sich zu heterogen ist.

Abschließend soll noch kurz ein Blick auf einige Arbeiten geworfen werden, die sich mit dem hier angesprochenen Fragenkreis der Entwicklung der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben

in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl bzw. Gemeindegröße befassen. Damit ist zugleich die Möglichkeit gegeben, den Eindruck zu relativieren, daß - wie bisher unterstellt - die Gemeindeeinwohner die einzige Einflußgröße zur Bestimmung der Kommunalausgaben seien.

Kraft und Rosenbaum weisen darauf hin, daß der Landschaftstyp,die Siedlungsstruktur, die Gemeindegröße (einschließlich Bevölkerungsdichte und Einzugsbereich) und der sozio-ökonomische Gemeindetyp die Höhe der gemeindlichen Ausgaben beeinflussen, und zwar je nach Art der kommunalen Leistung sehr unterschiedlich[1]. So konnten bisher im Bereich der Wasser- und Energieversorgung für die einzelnen öffentlichen Leistungen noch keine Durchschnittskostenminima nachgewiesen werden, sondern nur mit steigender Einwoh-

---

1 J.Kraft und H.Rosenbaum: Die erforderliche Grundausrüstung ländlicher Räume. 2. Teil. In: Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen. Nr. 1327. Köln-Opladen 1964. S. 19 ff.
Diese Aussage wird von Blankenburg bestätigt, indem er die Einwohnerzahl, die Wirtschaftsstruktur und die funktionale Stellung der Gemeinden als Determinanten für die Höhe der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben herausstellt. Gleichzeitig macht er aber auch darauf aufmerksam, daß das Wachstum der Gemeinden der Faktor ist, der diese Einflußgrößen modifiziert und damit nicht ohne Rückwirkungen auf die gemeindlichen Ausgaben bleibt. J.Blankenburg: Die Typisierung der Gemeinden nach sozialökonomischen und finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmalen. In: Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen. Nr. 1664. Köln-Opladen 1965. S. 25 ff.
siehe hierzu auch L.Deppe: Das Verhältnis der kommunalen Ausgaben zur Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden. Untersucht am Beispiel der sozialen und kulturellen Ausgaben in Nordrhein-Westfalen. Münster 1966.

nerzahl monoton sinkende Pro-Kopf-Ausgaben[1]. Überwiegend wird jedoch die Meinung vertreten, daß für die meisten öffentlichen Leistungsbereiche Agglomerationsoptima existieren. Abweichungen von diesen Optima führen zu steigenden öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben[2].

3.2.3.2 Modifikationen an der Bestimmung des Agglomerationsoptimums[3]

Wie läßt sich nun vor diesem Hintergrund das Agglomerationsoptimum definieren, wenn man einen ertragsgesetzlichen Verlauf der Kostenkurve für das kommunale Leistungsangebot voraussetzt? Definitionsgemäß müssen sich mit zunehmender Gemeindeeinwohnerzahl zunächst sinkende und dann steigende Durchschnittskosten für die kommunale Leistungserstellung ergeben. Dies ist die konsequente Folge der Annahme, daß die kommunalen und privaten Aktivitäten in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen und die Gemeindeeinwohnerzahl stetig zunimmt, während das kommunale Leistungsangebot konstant gehalten wird. Naturgemäß müssen dann nach dem Überschreiten des optimalen Kombinationsverhältnisses zwischen den beiden

---

1 K.Töpfer: Regionalpolitik und Standortentscheidung. a.a.O. S. 38.

2 So führt Schechter zunehmende Durchschnittskosten für öffentliche Leistungen nicht nur auf steigende Einwohnerzahlen, sondern vor allem auch auf das Flächenwachstum der Gemeinden zurück.
H.B.Schechter: Cost-Push of Urban Growth. In: Land Economics. Vol. 37 (1961). S. 18 ff;
siehe hierzu auch Hansen, der zu ähnlichen Schlußfolgerungen kommt.
N.M.Hansen: The Structure and Determinants of Local Public Investment Expenditures. In: The Review of Economics and Statistics. Vol. 47 (1965). S. 15o ff.
Ein weiteres Erklärungsmoment für steigende öffentliche Pro-Kopf-Ausgaben wird aus der Feststellung abgeleitet, daß das Wachstum des öffentlichen Leistungsangebots in der Regel auch mit qualitativen Verbesserungen an den öffentlichen Gütern und Diensten einhergeht.
siehe hierzu H.J.Schmandt und G.R.Stephens: Measuring Municipal Output. In: National Tax Journal. Vol. 13/4 (196o). S. 369 ff.

3 siehe hierzu H.J.Müller: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik. a.a.O. S. 34 ff.

Faktoren die Durchschnittskosten steigen[1].

Läßt sich nun aus dem Tatbestand zunehmender Kosten pro Gemeindeeinwohner ein ertragsgesetzlicher Effekt ableiten? Es wäre verfehlt, aus dem Vorhandensein steigender gemeindlicher Pro-Kopf-Ausgaben diesen Schluß zu ziehen, denn zunehmende Durchschnittskosten liegen erst vor, wenn der Quotient aus Aufwand und Ertrag des kommunalen Leistungsangebots steigt. So ist es durchaus möglich, daß von zwei Gemeinden mit gleicher Einwohnerzahl die eine sich noch im Bereich sinkender Durchschnittskosten befindet, während die andere bereits steigende Durchschnittskosten verzeichnet, und zwar nur deshalb, weil es den Einwohnern der einen Gemeinde aufgrund ihrer Aktivität gelingt, das gegebene kommunale Leistungsangebot besser zu nutzen.

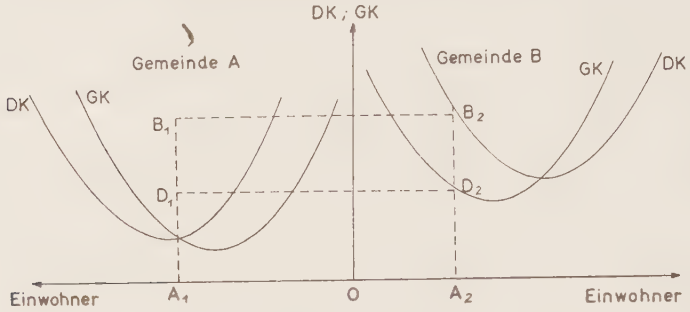
Nähert man aus dieser Sicht das Modell von Littmann den tatsächlichen Gegebenheiten an, so muß davon ausgegangen werden, daß die sozialen Durchschnitts- und Grenzkostenkurvenverläufe von Gemeinde zu Gemeinde Abweichungen aufweisen. Damit werden Modifikationen an der von Littmann vorgeschlagenen Definition des optimalen Agglomerationsgrades notwendig. Nunmehr kann es nämlich durchaus einzel- und gesamtwirtschaftlich vertretbar sein, daß sich ein privates Wirtschaftssubjekt in einer Gemeinde niederläßt, die das Durchschnittskostenminimum erreicht bzw. bereits überschritten hat. Dieser Zusammenhang soll am folgenden Beispiel verdeutlicht werden[2].

---

1 Für die aus der Gesamtkostenkurve abzuleitenden Grenzkostenkurve gilt die gleiche Argumentationsweise.

2 siehe hierzu E.v.Böventer: Die Struktur der Landschaft. Versuch einer Synthese und Weiterentwicklung der Modelle J.H. von Thünens, W.Christallers und A.Löschs. In: Optimales Wachstum und optimale Standortverteilung. Hrsg. von E.Schneider. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. 27. Berlin 1962. S. 127 ff.

Abb. 2: Kostenfunktionen von zwei Gemeinden für die kommunale Leistungserstellung



Die Ausgangssituation ist dadurch gekennzeichnet, daß die Einwohnerzahl der Gemeinde A dem Minimum der sozialen Durchschnittskostenkurve $\overline{A_1 O}$ (Agglomerationsoptimum i.S. Littmanns) entspricht, während die Gemeinde B mit einer Einwohnerzahl von $\overline{A_2 O}$ noch im Bereich sinkender sozialer Durchschnittskosten liegt. Außerdem liegen sowohl die sozialen Grenzkosten der Gemeinde B $\overline{A_2 D_2} = \overline{A_1 D_1}$ als auch deren soziale Durchschnittskosten $\overline{A_2 B_2} = \overline{A_1 B_1}$ oberhalb der entsprechenden Werte in Gemeinde A. Steht nun ein privates Wirtschaftssubjekt vor der Wahl, in welcher der beiden Gemeinden es sich niederlassen soll, so wird es sich für die Gemeinde A entscheiden und damit die Überschreitung des Durchschnittskostenminimums bewirken.

Diese Entscheidung des privaten Wirtschaftssubjekts ist einzel- und gesamtwirtschaftlich solange sinnvoll, als die hierdurch verursachten sozialen Grenzkosten unter denen in der Gemeinde B liegen. Folglich kann von einer Überschreitung des Agglomerationsoptimums erst dann gesprochen werden, wenn bei gegebener Verteilung der Bevölkerung auf die Gemeinden eine intensivere Nutzung des kommunalen Leistungsangebots in einer bestimmten Gemeinde zu steigenden sozialen Grenzkosten führt, die ihrerseits über denen anderer, noch nicht im gleichen Umfang in Anspruch genommener Gemeinden liegen.

Bei der Diskussion der Kommunalbesteuerung nach Maßgabe der Kostenäquivalenz muß deshalb die Problematik erörtert werden, die sich daraus ergibt, daß sich das gemeindliche Belastungsverfahren an den sozialen Durchschnittskosten orientiert und nicht an den regionalpolitisch relevanten sozialen Grenzkosten.

4. Problematik einer kostenäquivalenten Kommunalbesteuerung zur Lenkung privater Standortdispositionen

Um einen möglichst umfassenden Überblick über die Bedenken geben zu können, die sich gegen eine kostenäquivalente Kommunalbesteuerung geltend machen lassen, muß nicht nur die Praktikabilität und die politische Durchsetzbarkeit dieses gemeindlichen Belastungsverfahrens diskutiert werden, sondern auch dessen Wirksamkeit auf die privaten Standortkalküle. Beginnen wir mit den kritischen Anmerkungen, die sich unter verfahrenstechnischem Blickwinkel ergeben.

4.1 Einwände aus verfahrenstechnischen Gründen

Wird eine Besteuerung der Gemeindeeinwohner aufgrund des Äquivalenzprinzips gefordert, so versteht man hierunter im allgemeinen, daß die einzelnen privaten Wirtschaftssubjekte soviel zur Deckung der Kosten für die kommunale Leistungserstellung beitragen sollten, wie sie als Gegenleistung Nutzen aus der gemeindlichen Aktivität ziehen. Da aber der Nutzenmessung[1] unüberwindbare Hindernisse entgegenstehen, muß der bescheidenere Ansatzpunkt der Kostenäquivalenz gewählt werden. Folglich bleiben bei dieser

---

1 Zu den Möglichkeiten, den Nutzen eines öffentlichen Gutes zu messen, siehe W.J.Gillespie: Effects of Public Expenditures on the Distribution of Income. In: Essays in Fiscal Federalism. Ed. by R.A.Musgrave. Washington 1965. S. 130. H.C.Recktenwald: Unteilbare Güter - Ihre Effizienz und Verteilung - Nutzen-Kosten-Analyse. In: Public Finance. Vol. 22 (1967). S. 70 f. W.C.Birdsall: A Study of the Demand for Public Goods. In: Essays in Fiscal Federalism. Ed. by R.A.Musgrave. Washington 1965. S. 243 ff.

Vorgehensweise die individuell unterschiedlichen Erträge, die die einzelnen privaten Wirtschaftseinheiten aus der gleichen gemeindlichen Leistung ziehen, außer Betracht. Aber selbst diesem Verfahren der Kommunalbesteuerung nach Maßgabe der Kostenäquivalenz stehen erhebliche verfahrenstechnische Hemmnisse entgegen.

Die ersten Schwierigkeiten ergeben sich bei der Ermittlung der Kosten, die in einer jeden Gemeinde auf deren Einwohner für den Veranlagungszeitraum umgelegt werden sollen. Da eine Belastung der privaten Wirtschaftssubjekte nach dem Verursachungsprinzip angestrebt wird, muß die Kommunalbesteuerung auf den Verfahren der betrieblichen Kostenrechnung aufbauen, die zur Erfolgs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle eine verursachungsgerechte Kostenzurechnung zum Inhalt haben[1]. Diese Zielsetzung der betrieblichen Kostenrechnung unterscheidet sich von der der Kameralistik, die als Einnahmen-Ausgabenrechnung auf die Sicherung der Liquidität der Gebietskörperschaften abstellt. Hieraus ergibt sich auch ein unterschiedlicher Kostenbegriff in dem öffentlichen und in dem privaten Rechnungswesen.

Während man in der betrieblichen Kostenrechnung unter Kosten den bewerteten Verbrauch an Gütern und Diensten zum Zwecke der betrieblichen Leistungserstellung während eines bestimmten Zeitraumes versteht[2], sind die "Kosten" in der Kameralistik mit den Auszahlungen, die innerhalb einer Haushaltsperiode anfallen, identisch. Da aber die Kosten

---

1 siehe hierzu H.Haller: Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben. Tübingen 1964. S. 15 ff. Derselbe: Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 21. Hrsg. von F.Neumark. Tübingen 1961. S. 248 ff.
Zum Kostenverursachungsprinzip siehe K.Rummel: Einheitliche Kostenrechnung. 3. Aufl. Düsseldorf 1949. S. 17 und 243; aber auch die Kritik von Koch an diesem Prinzip, der das Kostenverursachungsprinzip durch das Kostenanteilsgleichheits- bzw. Leistungsentsprechungsprinzip ersetzt wissen möchte.
H.Koch: Grundprobleme der Kostenrechnung. Köln-Opladen 1966. S. 96 ff.

2 E.Heinen: Betriebswirtschaftliche Kostenlehre. Bd. 1. Begriff und Theorie der Kosten. 2. Aufl. Wiesbaden 1965. S. 58 ff.

der gemeindlichen Leistungserstellung während einer Haushaltsperiode nicht notwendigerweise mit den gemeindlichen Ausgaben während dieses Zeitraumes übereinstimmen (z.B. Anlagegüter), müssen die kommunalen Auszahlungen verursachungsgerecht periodisiert werden.

Weil die gemeindlichen Ausgaben aus der kommunalen Leistungserstellung resultieren[1], kann die Höhe des gesamten Besteuerungsbetrages für den Veranlagungszeitraum nur durch die Addition der Stückkosten für die einzelnen nachgefragten kommunalen Leistungseinheiten ermittelt werden. Eine direkte Zurechnung der gemeindlichen Ausgaben auf die einzelnen kommunalen Güter und Dienste ist aber nur in wenigen Fällen möglich. Deshalb muß man sich bei den Kostenumlegungsverfahren in der Regel bestimmter Schlüsselgrößen bedienen, die eine indirekte Zurechnung gewährleisten. Damit wird die Wahl der Schlüsselgrößen zum Kernproblem. Dieses Problem der Verteilung der sog. Gemeinkosten ist bereits in der betriebswirtschaftlichen Literatur[2] ausführlich diskutiert worden. Im Rahmen dieser Arbeit kann deshalb hierauf verzichtet werden.

Sind die Stückkosten für die einzelnen kommunalen Leistungseinheiten mehr oder weniger exakt ermittelt worden, so müssen auf dieser Grundlage die gesamten Kosten bestimmt werden, die eine jede Gemeinde auf ihre Einwohner für den Veranlagungszeitraum umzulegen hat. Diese Aufgabe wird durch den Tatbestand der interkommunalen Funktionsteilung erheblich erschwert, der für die zentralen gemeindlichen Güter und Dienste eine "nachfrageorientierte" Kostenaufteilung auf die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften erforderlich macht. Folglich kann eine kosten-

---

1 Es wird von monetären Transfers der Gemeinden an ihre Einwohner abgesehen.

2 Außer den zitierten Arbeiten von Rummel und Koch siehe auch K.Mellerowicz: Kosten und Kostenrechnung. Bd. 2. 3.Aufl. Berlin 1958. G.Wöhe: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. 6. unveränderte Aufl. Berlin, Frankfurt 1965. S. 464 ff.

äquivalente Besteuerung der Gemeindeeinwohner nur im Rahmen eines ausgebauten zwischengemeindlichen Finanzausgleichs vorgenommen werden. Nach den bisherigen Erfahrungen mit dem interkommunalen Finanzausgleich wird aber kaum erwartet werden können, daß die gestellte Aufgabe mit diesem Instrument zu lösen ist[1].

Eng verknüpft mit der Notwendigkeit eines zwischengemeindlichen Finanzausgleichs ist ein institutionelles Problem. Wer nämlich zur Finanzierung eines Vorhabens herangezogen wird, beansprucht für sich auch im allgemeinen ein Mitspracherecht an dessen Planung und Durchführung. Da sich weder das Institut der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung noch das des Zweckverbandes für die Sicherung eines umfassenden Mitsprache- und Mitwirkungsrechts bei enger interkommunaler Aufgabenverflechtung eignen[2], bleibt als Ausweg nur die Gründung eines überörtlichen Trägers[3] für die kommunalen Güter und Dienste, die von den Einwohnern mehrerer Gemeinden in Anspruch genommen werden. Die Modelle für eine derartige Aufgabenstellung haben aber - wie die Diskussion über die Verwaltungsreform zeigt - keine Aussicht, jemals realisiert zu werden.

Sollen nun die von den Einwohnern einer Gemeinde insgesamt während der Veranlagungsperiode verursachten Kosten auf die Steuerzahler nach dem Prinzip der Kostenäquivalenz

---

1 Zur Problematik des interkommunalen Finanzausgleichs siehe W.Albers: Möglichkeiten und Grenzen eines interkommunalen Finanzausgleichs. In: Kommunale Finanzreform. Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung. Hannover 1962. S. 63 ff; und K.-H.Hansmeyer: Interkommunaler Finanzausgleich. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 5. Jg. Stuttgart, Köln 1966. S. 261ff.

2 Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Hrsg. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. Köln 1963. S. 57 ff; aber auch K.-H.Rothe: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit. Göttingen 1965. S. 27 ff.

3 siehe hierzu die Anforderungen, die die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung an die Gestaltung eines überörtlichen Trägers für Gemeindeaufgaben stellt; aber auch die Modelle von Hettlage und von Zimmerer in der Anlage des Gutachtens der Gemeinschaftsstelle.
Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. a.a.O. S. 66 und 122 f.

umgelegt werden, so stellt sich die Frage nach der adäquaten Bemessungsgrundlage. Hier ergibt sich der "wichtigste und durchschlagende Einwand" gegen eine kostenäquivalente Kommunalbesteuerung, weil nämlich die Nachfrage der privaten Haushalte und Unternehmen nach gemeindlichen Gütern und Diensten nur in wenigen Fällen quantifizierbar ist[1]. Gibt es in der Regel schon keine einigermaßen zuverlässigen Merkmale für die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen durch die privaten Wirtschaftssubjekte, so existieren auch keine sachgerechten Bemessungsgrundlagen. Ist damit eine exakte Kostenzurechnung verfahrenstechnisch unmöglich, so bleibt lediglich die Möglichkeit einer Kommunalbesteuerung vor äquivalenztheoretischem Hintergrund. Gleichzeitig verliert mit zunehmender Ungenauigkeit der Kostenzurechnung das kommunale Besteuerungsverfahren aber auch die ihm zugeschriebene Lenkungsfunktion der Produktionsfaktoren im Raume.

In diesem Zusammenhang ist noch ein Aspekt von Interesse, auf den von Böventer[2] aufmerksam gemacht hat. Er stellt nämlich die Hypothese auf, daß wegen der Nicht-Anwendbarkeit des Marginalprinzips bei der Kommunalbesteuerung die Entwicklung einer Gemeinde zunächst erschwert, mit zunehmender Einwohnerzahl aber begünstigt werde. Auf die Begründung dieser Hypothese soll im folgenden kurz eingegangen werden.

Entscheidend für die Argumentation von v.Böventer ist die Annahme über den Verlauf der Grenz- und Durchschnittskostenkurve für die kommunale Leistungserstellung. Bei Zugrundelegung einer ertragsgesetzlichen Kostenkurve verläuft die der u-förmigen Durchschnittskostenkurve entsprechende Grenzkostenkurve zunächst unterhalb, dann aber

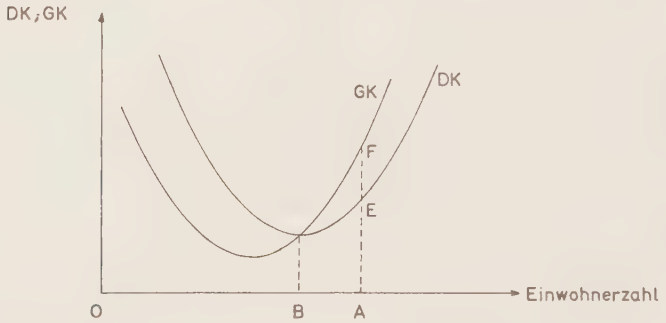
---

1 Art. Gemeindefinanzen (H.Timm). In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 4. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965. S. 303.

2 E.v.Böventer: Die Struktur der Landschaft. a.a.O. S. 127 ff.

oberhalb der Durchschnittskostenkurve, nachdem sie diese in deren Minimum geschnitten hat.

Abb. 3: Kostenfunktionen für das kommunale Leistungsangebot



Besteuert man die privaten Wirtschaftssubjekte nach Maßgabe der Durchschnittskostenkurve, so werden zwar alle Kommunalausgaben den Gemeindeeinwohnern in ihrer Gesamtheit angelastet, nicht aber jedem einzelnen die von ihm verursachten Kosten. Eine derartige Belastungspolitik muß sich nämlich an dem Verlauf der Grenzkostenkurve orientieren. So wird beispielsweise ein privates Wirtschaftssubjekt, das sich in einer Gemeinde von der Größenordnung $\overline{OA}$ ansiedelt, mit Gemeindesteuern nur in Höhe von $\overline{AE}$ belastet, anstatt mit dem höheren Betrag $\overline{AF}$. Dies hat zur Folge, daß nur ein Teil der von X verursachten Kosten in dessen Standortkalkül eingeht, während der Rest - sprich die Differenz zwischen den marginalen und durchschnittlichen sozialen Kosten - auf die bereits dort lebenden privaten Wirtschaftssubjekte abgewälzt wird. Genau das Gegenteil ist der Fall in Gemeinden, deren Einwohnerzahl kleiner als $\overline{OB}$ ist. Dort müssen die sich ansiedelnden privaten Wirtschaftssubjekte mit einer höheren Belastung rechnen, als sie tatsächlich an sozialen Kosten verursachen. D.h. die bereits dort wohnenden privaten Wirtschaftseinheiten partizipieren an den durch die Standortverlagerung realisierten sozialen Erträgen.

Aus der Diskrepanz zwischen den sozialen Grenz- und Durchschnittskosten zieht von Böventer nun die Schlußfolgerung, daß eine kommunale Belastungspolitik nach Maßgabe der sozialen Durchschnittskosten die Ballungsgebiete gegenüber den Deglomerationsräumen begünstigen könnte. Durch dieses Verfahren der Kommunalbesteuerung begibt man sich nämlich der Möglichkeit, bei der Beeinflussung privater Standortentscheidungen Kosten wirksam werden zu lassen, denen man wegen ihrer Progression in der Theorie deglomerative Wirkungen zuschreibt[1]. Verzichtet man so einerseits auf ein Mittel, volkswirtschaftlich unerwünschten Ballungstendenzen vorzubeugen, so erschwert man andererseits die Realisierung sozialer Erträge in Deglomerationsgebieten, weil man diesen Räumen bei der Überwindung temporärer Entwicklungsschwierigkeiten die entsprechende Hilfestellung versagt.

4.2 Einwände aus sozialpolitischer Sicht

In einem Staat wie der BRD, die sich als ein sozialer Rechtsstaat versteht (Art. 2o Abs. 1 GG), ist es erforderlich, beabsichtigte Interventionen auch auf ihre gesellschaftspolitischen Auswirkungen hin zu überprüfen. Folglich muß Klarheit über die sozialpolitischen Konsequenzen einer kostenäquivalenten Kommunalbesteuerung gewonnen werden. Dabei sind auch Gesichtspunkte zu diskutieren, die nicht Bestandteil der Regionalpolitik sind. Eine kurze Kennzeichnung dieser Aspekte empfiehlt sich aber, um zusätzliche Informationen zur Beurteilung der gemeindlichen Belastungspolitik nach dem Prinzip der Kostenäquivalenz zu gewinnen.

---

1 D. Storbeck: Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung. Eine Untersuchung über Notwendigkeit, Ziele und Mittel der Raumordnung im System der Marktwirtschaft. In: Volkswirtschaftliche Schriften H. 47. Hrsg. von J. Broermann. Berlin 1959. S. 66.

Sollen die einzelnen privaten Wirtschaftssubjekte entsprechend ihrer Nachfrage nach gemeindlichen Leistungen besteuert werden, so können die kommunalen Gebietskörperschaften nur diejenigen Einwohner zur Abgabenleistung heranziehen, die zur Gruppe der Einkommensbezieher gehören[1]. Wird aber die Besteuerung auf diesen Personenkreis beschränkt, so stellt dieses Vorgehen einen Verstoß gegen das Prinzip der Kostenäquivalenz dar, weil ja auch die Nicht-Einkommensbezieher an den gemeindlichen Gütern und Diensten partizipieren. Als Ausweg bietet sich die Belastung der Haushaltsvorstände an, da die meisten nicht oder noch nicht Verdienenden Mitglied eines Haushalts sind. Die Konsequenz dieser Vorgehensweise ist aber eine außerordentlich hohe Belastung kinderreicher und einkommensschwacher Haushalte. Damit wird durch dieses gemeindliche Belastungsverfahren die Regressionswirkung[2] der indirekten Besteuerung verstärkt. Unter gesellschaftspolitischem Blickwinkel ist diese Auswirkung folglich negativ zu bewerten.

Betrachtet man aus sozialpolitischen Erwägungen heraus die ganze Palette der kommunalen Leistungen, so wird deutlich, daß den Gemeinden neben ihrer Aufgabe als Anbieter von öffentlichen Gütern und Diensten auch redistributive Funktionen zufallen[3]. Da diese redistributive Aufgaben-

---

1 siehe zu den folgenden Ausführungen auch: H.Haller: Die Steuern. a.a.O. S. 15 ff und Derselbe: Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft. a.a.O. S. 248 ff.

2 G.Schmölders: Die Umsatzsteuern. In: Handbuch der Finanzwissenschaft. Bd. 2. Hrsg. von W.Gerloff und F.Neumark. Tübingen 1956. S. 571.

3 siehe hierzu H.Jürgensen: Bemerkungen zu Wachstums- und Verteilungseffekten privater und öffentlicher Investitionen. a.a.O. S. 75 ff und K.H.Hansmeyer: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik. In: Beiträge zur Regionalpolitik. Hrsg. von H.K.Schneider. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 41. Berlin 1968. S. 36 ff.

stellung[1] sich nicht notwendigerweise in einem rein monetären Umverteilungsprozeß zu erschöpfen braucht, bieten sich die kommunalen Leistungen auf dem Gebiete der sozialen und kulturellen Infrastruktur an. Entscheidend für die redistributive Wirkung dieser Gemeindeleistungen ist der Tatbestand der Nutzendiffusion. Da nämlich diese kommunalen Güter und Dienste, die kostenlos oder zu nichtkostendeckenden Gebühren angeboten werden müssen, von allen Gemeindeeinwohnern in Anspruch genommen werden können und da der Anteil der Einkommensstärkeren im Gegensatz zu den Beziehern niedrigerer Einkommen am gesamten Verbrauch der gemeindlichen Leistungen gering ist, kann hieraus ein positiver Redistributionseffekt abgeleitet werden. Dies gilt in besonderem Maße, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind[2]:

- die unteren Einkommensschichten müssen eine höhere Nutzungsfrequenz und einen größeren Grenznutzen als die Bezieher höherer Einkommen haben;
- die Inanspruchnahme des gemeindlichen Leistungsangebots sollte möglichst ohne Hemmnisse erfolgen können und nicht an Vorbedingungen geknüpft sein;
- es dürfen sich keine besonderen Verteilungseffekte zugunsten von Gewinneinkommen ergeben;
- zur Finanzierung der kommunalen Infrastrukturleistungen sollten vor allem die höheren Einkommensschichten herangezogen werden.

---

1 Versteht man wie Haller unter Einkommensredistribution ausschließlich die Korrektur der im Marktprozeß zustande gekommenen monetären Einkommensverteilung, so stellen die Realtransfers mit Hilfe der kommunalen Ausgabenpolitik kein Mittel der Redistributionspolitik dar. Diese Definition erweist sich aber als zu eng. Deshalb wird den folgenden Ausführungen im Anschluß an Siebert ein erweiterter Einkommensbegriff zugrunde gelegt, der neben dem Geldeinkommen auch das nicht-monetäre Einkommen umfaßt. Damit wird auch der Nutzen, den die gemeindlichen Güter und Dienste den Individuen stiften, berücksichtigt.
H.Haller: Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme. 4. durchgesehene und verb. Aufl. Tübingen, Zürich 1968. S. 212 ff.
H.Siebert: Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. a.a.O. S. 33 f.

2 H.Jürgensen: Bemerkungen zu Wachstums- und Verteilungseffekten privater und öffentlicher Investitionen. a.a.O. S. 96

Werden die kommunalen Güter und Dienste der sozialen und kulturellen Infrastruktur den privaten Wirtschaftssubjekten kostenlos oder gegen ein Entgelt zur Verfügung gestellt, das unter den tatsächlichen Kosten liegt, so entsteht eine Finanzierungslücke im Gemeindehaushalt, die es zu schließen gilt. Eine Lösungsmöglichkeit wäre in Analogie zur horizontalen Preisdifferenzierung[1], daß durch eine Staffelung der Gebührensätze die einkommensstärkeren Nachfrager höher belastet werden. Gegen dieses Verfahren läßt sich neben belastungstechnischen Einwänden geltend machen, daß die Unterstützung wirtschaftlich schwacher Bevölkerungsgruppen Aufgabe aller leistungsfähigen privaten Wirtschaftssubjekte ist und nicht nur eines Teils von ihnen, der zufällig Präferenzen für eine bestimmte Gemeindeleistung hat. Mithin sollte der Ausgleich des Haushaltsdefizits für diese kommunalen Güter und Dienste aus allgemeinen Abgaben erfolgen und nicht aus bestimmten Gebühreneinnahmen.

Ebenso wie die kostenäquivalente Kommunalbesteuerung eine interpersonelle Redistributionspolitik der Gemeinden mit ausgabenpolitischen Mitteln verhindert, unterbindet sie auch eine interregionale Umverteilungspolitik[2]. Um Disparitäten im Einkommen und in der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Diensten zwischen den einzelnen Teilräumen mit Hilfe von gemeindlichen Infrastrukturinvestitionen abbauen zu können, bedarf es nämlich eines kommunalen Finanzausgleichs. Gerade ein solcher Finanzausgleich ist aber mit einer Kommunalbesteuerung nach dem Prinzip der Kostenäquivalenz unvereinbar. Werden die interregionalen Disparitäten jedoch nicht gemildert, so besteht die Ge-

---

1 E.Gutenberg: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre Bd. 2. Der Absatz. 9. Aufl. Berlin, Heidelberg, New York 1966. S. 335 ff.

2 siehe hierzu E.v.Böventer: Die räumlichen Wirkungen von privaten und öffentlichen Investitionen. a.a.O. S. 167 ff.

fahr, daß sich aufgrund der Faktormobilität die Unterschiede im Entwicklungsniveau der Teilräume noch verstärken[1]. Eine derartige Entwicklungstendenz widerspricht aber eindeutig dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit und dessen räumlichen Implikationen[2].

Als Konsequenz ergibt sich folglich die Notwendigkeit zur Erweiterung der regionalpolitischen Zielfunktion, indem neben ökonomischen Aspekten auch soziale Erwägungen berücksichtigt werden[3]. Gleichzeitig wird damit der Gültigkeitsbereich des Äquivalenzgedankens als Belastungsprinzip bei der gemeindlichen Steuerpolitik durch die sozialen Argumentvariablen erheblich eingeengt.

4.3 Frage nach der Beeinflußbarkeit privater Standortentscheidungen durch örtliche Belastungsunterschiede

Gegenstand der folgenden Ausführungen soll die Diskussion der Frage sein, welches Gewicht den mit der kostenäquivalenten Kommunalbesteuerung verbundenen lokalen Belastungsunterschieden im Rahmen des privaten Standortkalküls zuzumessen ist. Mit der Beantwortung dieser Frage kann gleichzeitig eine Aussage darüber gemacht werden, welche Relevanz der kommunalen Einnahmenpolitik im Vergleich zur gemeindlichen Ausgabenpolitik bei der Lenkung privater Standortdispositionen zukommt. Als Ausgangsbasis hierfür soll ein von Töpfer[4] entwickeltes Gliederungsschema für die Erfassung des Instrumentariums zur Beeinflussung privater Standortentscheidungen dienen, das sich

---

1 E.Egner: Die Industrialisierung ländlicher Gebiete. In: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 169 (1958). S. 55.

2 H.K.Schneider: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. a.a.O. S. 5.
So stellt Klaassen fest, daß jede Erhöhung der Mobilität des Faktors Arbeit "is concerned with justifying the migration of a large number of people from an area where they have their roots to another area where they have none ...". L.H.Klaassen: Area Economic and Social Redevelopment. Guidelines for Programmes. In: OECD Publication. Paris 1965. S. 21.

3 In der BRD trägt man dieser Notwendigkeit durch die Grundsatzentscheidung für eine aktive Sanierung im Bundesraumordnungsgesetz Rechnung.
Grundsätze zur Raumordnung § 2 (1) BROG. In: Bundesgesetzblatt. Teil 1, (1965). S. 306 f.

4 K.Töpfer: Regionalpolitik und Standortentscheidung. a.a.O. S. 80 ff.

an der Grundstruktur eines jeden rationalen Entscheidungsprozesses orientiert.

Wählt man die allgemeine Struktur rationaler Entscheidungen als Gliederungsprinzip, so können die regionalpolitischen Interventionen bei den drei konstitutiven Entscheidungselementen ansetzen, und zwar bei dem Wertsystem, der Entscheidungsmaxime und der "Umwelt" des Standortsuchenden. Von diesen drei Ansatzpunkten ist bei dem hier angesprochenen Problemkreis nur das Element "Umwelt" von Interesse, da die beiden kommunalen finanzwirtschaftlichen Aktionsparameter nur auf dieses Element der rationalen privaten Standortentscheidungen direkt Einfluß nehmen können. So kann die gemeindliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik entweder die Ergebnisse gegebener Handlungsalternativen oder die Zahl der denkbaren Handlungsalternativen verändern[1]. Diese Unterscheidung kann nicht bei allen Maßnahmen zur Beeinflussung des Entscheidungselements "Umwelt" eindeutig durchgeführt werden, wie am Beispiel der lokalen Steuersatzsenkung gezeigt werden soll.

Senkt eine Gemeinde die Steuersätze, so läßt sich hierdurch eine Verbesserung der Daten erreichen, die in das private Standortkalkül eingehen. Induziert diese steuerliche Signalwirkung jedoch nicht bei den privaten Haushalten und Unternehmen die erwarteten Reaktionen, so entpuppt sich diese Intervention als ein Kurieren an besonders offensichtlichen Symptomen. Damit trägt diese steuerliche Maßnahme alle Merkmale einer langfristigen Subventionspolitik, indem die durch sie bewirkte Verbesserung der Ergebnisse gegebener Handlungsalternativen ständig an die Aufrechterhaltung dieser Intervention gebunden ist.

Grundsätzlich anders ist die Senkung der örtlichen Steuersätze dagegen zu bewerten, wenn sie im Rahmen eines gan-

---

1 siehe hierzu das Gliederungsschema in Anlage 3.

zen Maßnahmenbündels der Gemeinde ergriffen wird. Soll diese steuerliche Intervention die ansiedlungswilligen privaten Wirtschaftseinheiten lediglich über anfängliche Liquiditätsschwierigkeiten hinweghelfen, so ist diese zeitlich begrenzte Maßnahme ausschließlich auf die indirekte Veränderung der Handlungsalternativen hin konzipiert. Damit macht sich diese steuerliche Intervention im Zuge des gemeindlichen Entwicklungsprozesses selbst überflüssig. Wie ist nun ihre Wirksamkeit zu beurteilen?[1]

Da die Gemeindesteuern Bestandteil der "lagebedingten Kostenvorteile" sind, die den Standort der Betriebe bestimmen, mißt Schmölders[2] diesen Steuern Signalwirkungen zu, die das Verhalten und die Entschlüsse der Unternehmer beeinflussen. Dieser Einfluß zeige sich im Gegensatz zu den bereits bestehenden Unternehmen besonders bei Neugründungen und bei der Errichtung von Zweigwerken. Die Bedeutung der örtlichen Unterschiede in der steuerlichen Belastung werde noch durch die mit der fortschreitenden ökonomischen Entwicklung verbundenen Angleichung der anderen Standortkosten zunehmend verstärkt. Deshalb sei die gemeindliche Besteuerungshöhe u.U. sogar der entscheidende Standortfaktor. Dies könne auch an den Hebesätzen der Gewerbesteuer gezeigt werden[3]. An diesen Beispielen ließen sich nämlich trotz der vorhandenen strukturellen Unterschiede sogar quantitativ die von der Besteuerung ausgehenden Signalwirkungen recht genau nachweisen.

In die entgegengesetzte Richtung tendiert die Aussage von Kloten[4], der sich dabei auf die wenigen empirischen Untersuchungen zu diesem Fragenkomplex stützt. So hat eine Be-

---

1 Die bisher hierzu vorliegenden Untersuchungen befassen sich ausschließlich mit der Frage, inwieweit steuerliche Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden sich auf die unternehmerischen Standortdispositionen auswirken.
2 G.Schmölders: Allgemeine Steuerlehre. a.a.O. S. 138 ff.
3 siehe hierzu Anlage 4.
4 N.Kloten: Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen. a.a.O. S. 138 ff.

fragung von Gemeinden im Nord-Ost-Gebiet von Baden-Württemberg im Jahre 1958 ergeben, daß in keinem Fall bei der Werbung zur Ansiedlung von Industrieunternehmen die Hebesätze der Gewerbesteuer als Anreizmittel eingesetzt worden sind. Ebenso zeigt eine Enquete bei Betrieben mit mehr als 5o Beschäftigten für den Zeitraum von 1955-6o, daß die Gewerbesteuerhebesätze von keinem der befragten Unternehmer bei deren Standortentscheidungen - noch nicht einmal als Ergänzungsfaktor - berücksichtigt worden sind. Aufgrund dieser Untersuchungen, deren Ergebnisse gegenüber wegen der Befragung unmittelbar betroffener bzw. begünstigter Personen ein gewisses Maß an Skepsis geboten erscheint, kommt Kloten zu der Schlußfolgerung, daß lokale Unterschiede bei den Hebesätzen der Gewerbesteuer wahrscheinlich in den letzten Jahren die unternehmerischen Standortdispositionen nicht oder nur unwesentlich beeinflußt haben[1].

Diese Aussage wird in ihrer Tendenz auch im anglo-amerikanischen Schrifttum bestätigt. Hier sei besonders auf die Arbeiten von Due[2] und Williams[3] verwiesen. Beide Autoren versuchen, eine Aussage über die Realitätsbezogenheit der These von Popitz[4] zu machen, nach der regionale Steueroasen attrahierend und hochbesteuerte Gebiete deterrierend auf die Träger der wirtschaftlichen Entwicklung wirken sollen. Dabei stützt Due sein Urteil auf die kritische Betrachtung bereits vorliegender Arbeiten. Die

---

1 Diese Aussage wird auch von Albers unterstützt, indem er darauf hinweist, daß wegen des langfristigen Charakters der privaten Standortentscheidungen die Auswirkungen temporärer örtlicher Belastungsunterschiede oft überschätzt werden.
W.Albers: Der Einfluß des Finanzausgleichs auf regionale Wettbewerbsbedingungen und Produktionsstandorte. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Jahrbuch für Sozialwissenschaften. Bd. 14. Hrsg. von H.Jürgensen. Göttingen 1963. S. 486.

2 J.F.Due: Studies of State-Local Tax Influences on Location of Industry. In: National Tax Journal. Vol. 14 (1961). S. 163 ff.

3 W.V.Williams: Measure of the Impact of State and Local Taxes on Industry Location. In: Journal of Regional Science. Vol. 7 (1967). S. 49 ff.

4 J.Popitz: Der Finanzausgleich. In: Handbuch der Finanzwissenschaft. Bd. 2. 1. Aufl. Hrsg. von W.Gerloff und F.Meisel. Tübingen 1927. S. 362.

Schlußfolgerungen von Williams sind dagegen das Ergebnis einer eigenen Untersuchung, die eine Fortentwicklung der Ansätze darstellt, deren Anliegen es ist, die Bedeutung der lokalen steuerlichen Belastungsunterschiede für die unternehmerischen Standortentscheidungen im Verhältnis zu den örtlichen Produktionskostenunterschieden herauszuarbeiten. Die beiden Verfasser konstatieren übereinstimmend, daß der lähmende Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung, der einem relativ hohen regionalen Besteuerungsniveau in der Regel zugeschrieben wird, nicht nachgewiesen werden könne. Ebenso seien lokale Steuersatzsenkungen kein geeignetes Instrument zur Attrahierung von Industrieunternehmen. Die hierdurch bewirkten betrieblichen Kostensenkungen seien nämlich im Verhältnis zu den Produktionskostenunterschieden zwischen den einzelnen Standorten relativ gering. So stellt Williams[1] fest, "it appears unlikely that tax reduction would lower costs sufficiently to induce a very large number of new plants to locate in the state". Dagegen wird dem "tax climate factor, as one element in the general business reputation"[2] eine gewisse, wenn auch nicht entscheidende Bedeutung bei den unternehmerischen Standortdispositionen zugebilligt, indem Williams[3] unterstreicht, "the businessman's interpretation of high taxes as an expression of community's hostility could be more significant to the location decision than dollar magnitudes suggest".

Zweifelsohne kann man deshalb Kloten zustimmen, der in der kommunalen Ausgabenpolitik das eigentliche Mittel zur Förderung der Ansiedlung von Industrieunternehmen sieht[4]

---

1 W.V.Williams: Measure of the Impact of State and Local Taxes on Industry Location. a.a.O. S. 56.
2 J.F.Due: Studies of State - Local Tax Influences on Location of Industry. a.a.O. S. 171.
3 W.V.Williams: Measure of the Impact of State and Local Taxes on Industry Location. a.a.O. S. 57.
4 N.Kloten: Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen. a.a.O. S. 145.

und dem Instrument der temporären gemeindlichen Steuersatzsenkung im Rahmen der Regionalpolitik nur "subsidiäre" Bedeutung zumißt[1]. Tritt damit die kommunale Belastungspolitik bei der Beeinflussung privater Standortkalküle gegenüber der gemeindlichen Ausgabenpolitik in den Hintergrund, so fällt der kommunalen Einnahmenpolitik die Aufgabe zu, die infrastrukturellen Aktivitäten der kommunalen Gebietskörperschaften finanziell abzusichern.

5. Zusammenfassung

Will man untersuchen, ob die Forderungen aus regionalpolitischer Sicht bei der Gemeindefinanzreform, deren erste Phase am 1.1.1970 eingeleitet worden ist, hinreichend berücksichtigt worden sind, so bietet sich zur Ableitung einer Beurteilungsgrundlage die Diskussion der bereits zu diesem Fragenkomplex vorliegenden Ansätze an. Das Schwergewicht dieser Beiträge liegt eindeutig auf der Betonung des ökonomischen Aspekts der Regionalpolitik. Diese ausschließlich ökonomisch orientierte regionalpolitische Zielfunktion macht neutralisierende Interventionen notwendig, um soziale Zusatzkosten zu vermeiden. Folglich müssen die Gemeindeeinwohner mit den Kosten belastet werden, die ein jeder von ihnen durch die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen verursacht.

Gegen dieses kostenäquivalente gemeindliche Besteuerungsverfahren zur Lenkung privater Standortdispositionen lassen sich im wesentlichen folgende Einwände geltend machen:

- da es keine einigermaßen zuverlässigen Merkmale gibt, von denen auf den Anteil der einzelnen Gemeindeeinwohner an der Nachfrage nach kommunalen Leistungen geschlossen werden kann, stellen die erhobenen Steuerbeträge stets nur ein recht ungenaues monetäres Äquivalent für die individuell unterschiedliche Inanspruchnahme gemeind-

---

1 N.Kloten: Steuerpolitik als regionale Strukturpolitik. a.a.O. S. 55.

licher Güter und Dienste dar;

- da die Kommunalbesteuerung sich an den sozialen Durchschnittskosten und nicht an den regionalpolitisch relevanten sozialen Grenzkosten orientiert, leitet von Böventer aus diesem Tatbestand der Nicht-Anwendbarkeit des Marginalprinzips eine Begünstigung gesamtwirtschaftlich unerwünschter Ballungstendenzen ab;
- dadurch, daß alle privaten Wirtschaftssubjekte, die die gleiche kommunale Leistung nachfragen, gleich hoch belastet werden, bleiben bei der Besteuerung die tatsächlichen Erträge, die die Individuen aus dem gemeindlichen Leistungsangebot ziehen, außer Betracht;
- die Anwendung des Prinzips der Kostenäquivalenz bei der Besteuerung der Gemeindeeinwohner hat unsoziale Auswirkungen, indem hierdurch die Regressionswirkung der indirekten Besteuerung verstärkt wird;
- die Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung bei der Kommunalbesteuerung verhindert die Möglichkeit, die gemeindlichen Güter und Dienste als Mittel der interpersonellen und interregionalen Redistributionspolitik einzusetzen;
- wie empirische Untersuchungen gezeigt haben, kommt örtlichen Belastungsunterschieden im Vergleich zur gemeindlichen Ausgabenpolitik bei der Beeinflussung privater Standortentscheidungen nur subsidiäre Bedeutung zu.

Für den Fortgang der Untersuchung ist zunächst die Feststellung von Interesse, daß bei der Lenkung privater Standortdispositionen der gmeindlichen Ausgabenpolitik gegenüber lokalen Besteuerungsunterschieden eindeutig die Priorität zuerkannt werden muß. Damit wird die gemeindliche Infrastrukturpolitik zum Datum für die Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems. Folglich müssen Art und Umfang der gemeindlichen ausgabenpolitischen Aktivitäten im Rahmen eines regionalpolitischen Konzepts, das neben ökonomischen Faktoren auch soziale Aspekte berücksichtigt, näher gekennzeichnet werden, um so Ansatzpunkte für eine Neuordnung des kommunalen Einnahmensystems aufzudecken.

2. Teil: Gemeindliche Infrastrukturpolitik als Determinante für die Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems

Sieht man in der gemeindlichen Ausgabenpolitik den eigentlichen - sprich den wirksamsten - kommunalen Aktionsparameter zur Beeinflussung privater Standortentscheidungen, so fällt dem kommunalen Einnahmensystem die Aufgabe zu, die regionalpolitischen Aktivitäten der kommunalen Gebietskörperschaften finanziell abzusichern. Dieser Tatbestand hat zur Konsequenz, daß eine Aussage über die Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems nur gemacht werden kann, wenn zuvor Klarheit über Art und Umfang der gemeindlichen Infrastrukturpolitik geschaffen worden ist. Da die kommunalen infrastrukturellen Maßnahmen Bestandteil der Regionalpolitik sind, muß zunächst die regionalpolitische Strategie gekennzeichnet werden, die als Bezugsrahmen für die gemeindliche Infrastrukturpolitik dienen soll.

1. Ableitung eines regionalpolitischen Konzepts

Die Erarbeitung einer regionalpolitischen Strategie ist heute um so dringlicher, "als die strukturellen Wandlungen der Wirtschaft und Gesellschaft starke regionale Disparitäten bewirkt haben und voraussichtlich auch weiterhin hervorrufen werden"[1]. Als Ursache hierfür, sind die Auswirkungen der Industrialisierung anzuführen, die ihren sichtbaren Ausdruck in der stetig steigenden Bevölkerungskontraktion an günstigen Industriestandorten und in der damit verbundenen sozialen Erosion im ländlichen Raum finden[2]. Fragt man, wie die anzustrebende räumliche Struk-

---

1 H.St.Seidenfus: Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik. In: Beiträge zur Regionalpolitik. Hrsg. von H.K.Schneider. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 41. Berlin 1968. S. 128.

2 H.Haussherr: Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit. 3. verb. Aufl. Köln 196o. S. 287 ff.

tur auszuformen ist, so müssen zunächst die Argumentvariablen aufgezeigt werden, die Bestandteil der regionalpolitischen Zielfunktion sein sollen. Dabei ergibt sich - wie die Diskussion der Ansätze mit kostenäquivalentem Belastungsprinzip gezeigt hat - die Notwendigkeit zur Erweiterung der ausschließlich ökonomisch orientierten regionalpolitischen Zielfunktion.

1.1 Erweiterung der ausschließlich ökonomisch orientierten regionalpolitischen Zielfunktion

Als Ausgangsbasis für die zu erarbeitende regionalpolitische Strategie wird § 1, 1 BROG gewählt. Dort heißt es, daß eine räumliche Ordnung, "die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient", neben den "natürlichen Gegebenheiten" ebenso "die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten (hat)"[1]. Mit dieser Formulierung wird unterstrichen, daß die ökonomischen Aspekte der regionalpolitischen Zielfunktion in erheblichem Ausmaße Restriktionen normativer Art unterworfen sind. Sucht man nun nach einem Konzept, das diesen Forderungen entspricht, so müssen zunächst die regionalpolitischen Implikationen der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Hauptziele herausgearbeitet und auf ihre Kompatibilität hin überprüft werden[2].

Nach Giersch[3] können in alphabetischer Reihenfolge fünf gleichrangige Oberziele der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik unterschieden werden: Freiheit, Frieden, Gerech-

---

1 Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8.4.1965. a.a.O. S. 306.

2 Die Begründung für diese Vorgehensweise ergibt sich aus der Notwendigkeit der Regionalpolitik, die in den einzelnen Teilräumen die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik im Gesamtraum schafft.
H.K.Schneider: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. a.a.O. S. 3 ff.

3 H.Giersch: Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen - Bd. 1. In: Die Wirtschaftswissenschaften. Hrsg. von E.Gutenberg. Wiesbaden 1961. S. 68.

tigkeit, Sicherheit und Wohlstand. Aus ihnen lassen sich regionalpolitische Implikationen ableiten, die keine Ziele an sich darstellen, sondern nur Mittel sind, um höherrangige Zielsetzungen zu verwirklichen[1].

Die Erörterung der empirischen Beziehungen zwischen den räumlichen Implikationen kann im Rahmen dieser Arbeit auf die Diskussion der Interdependenzen zwischen den Postulaten nach einer angemessenen Versorgung der Individuen mit öffentlichen Leistungen in allen Teilräumen und nach wirtschaftlicher Stabilität eingeengt werden[2]. Diese beiden regionalpolitischen Implikationen, die Ausfluß der Gerechtigkeitszielsetzung bzw. des Wohlstandsziels i.V.m. der Zielsetzung nach sozialer Sicherheit sind, umschreiben die Hauptgesichtspunkte, die für die Erarbeitung eines regionalen Entwicklungskonzepts zentrale Bedeutung haben[3].

---

1 Im Anschluß an Dahl und Lindblom muß deshalb zwischen einem "prime" goal und einem "instrumental" goal unterschieden werden. "A prime goal when attained is a direct source of satisfaction in itself; an instrumental goal, as the name implies, has value only because it facilitates the attainment of one more prime goal". R.A.Dahl and Ch.E.Lindblom: Politics, Economics, and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes. New York 1953. S. 26.

2 Zur Diskussion der Beziehungen zwischen den anderen räumlichen Implikationen der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Hauptziele siehe: Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung. Stuttgart 1961. S. 61 ff. H.K.Schneider: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. a.a.O. S. 4 ff. D.Marx: Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung. a.a.O. S. 16 ff. H.Jürgensen: Produktivitätsorientierte Regionalpolitik als Wachstumsstrategie Hamburgs. a.a.O. S. 113 ff. H.Giersch: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. a.a.O. S. 386 ff.

3 D.Storbeck und K.Töpfer: Vorüberlegungen zum Entwicklungskonzept für das Teilgebiet Westmünsterland - Grafschaft Bentheim. Manuskript. S. 22.

Klaassen[1] charakterisiert die beiden Zielbereiche, die je nach Situation in einem kompetitiven oder komplementären Verhältnis zueinander stehen[2], so: "Let us distinguish between a policy that seeks to help areas, regardless of their potentials, because they are lagging behind in development and one that is guided only by the need to stimulate actual and potential development in the economy. The former will be termed a social redevelopment policy ... the latter will be termed an economic redevelopment policy".

Die beiden Argumentvariablen der area redevelopment policy sind grundsätzlich als gleichrangig anzusehen. Hieraus ergibt sich aber die Crux für die regionalpolitischen Akteure, da sich in den meisten Situationen schon wegen der Knappheit der verfügbaren finanziellen Mittel eine gleichzeitige Verwirklichung der angestrebten Zielsetzungen in allen Teilräumen verbietet[3].

Wird beispielsweise der überwiegende Teil der vorhandenen finanziellen Mittel dazu verwendet, die Versorgung der privaten Wirtschaftssubjekte mit öffentlichen Grundleistungen zu verbessern, anstatt sie dort zu investieren, wo sich aufgrund der günstigeren regionalen Entwicklungschancen am ehesten eine Steigerung des Sozialprodukts realisieren läßt, so führt diese Vorgehensweise zumindest kurzfristig zu Beeinträchtigungen des Wirtschaftswachstums. Ebenso vergrößert ein vorrangiger Ausbau der Infrastruktur in einigen ausgewählten Wachstumszentren zumindest vorübergehend die Diskrepanz im Versorgungsniveau mit öffentlichen Gütern und Diensten zwischen den einzelnen Teilräumen.

---

1 L.H.Klaassen: Methods of Selecting Industries for Depressed Areas. An Introduction to Feasibility Studies. In: Developing Job Opportunites. OECD Publication. Vol. 2. Paris 1967. S. 2o.

2 H.K.Schneider: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. a.a.O. S. 7.

3 D.Marx: Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung. a.a.O. S. 17.

Bei langfristiger Betrachtungsweise können diese Konflikte zwischen den beiden Aspekten der area redevelopment policy gemildert werden, wenn man nämlich die positiven Interdependenzen zwischen den ökonomischen und sozialen Argumentvariablen berücksichtigt. Einerseits ist wirtschaftliches Wachstum erforderlich, damit den regionalpolitischen Akteuren öffentliche Einnahmen für Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung stehen, während andererseits der Ausbau der Infrastruktur günstige Bedingungen für die Verwirklichung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele schafft. Deshalb sollte den infrastrukturellen Aktivitäten zur Steigerung des Wachstums eine gewisse Priorität gegenüber denen für soziale Aspekte eingeräumt werden[1], damit die finanziellen Mittel vorhanden sind, die auf der einen Seite zur Förderung des weiteren Wachstums und auf der anderen Seite zur Wahrung einer angemessenen Grundversorgung mit den Leistungen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen eingesetzt werden können. Welche räumliche Ordnung entspricht nun diesem regionalpolitischen Bemühen am besten?

1.2 Kennzeichnung der anzustrebenden räumlichen Struktur

Bei der Diskussion der Frage, in welcher Art und Weise in den Prozeß der fortschreitenden Ballungstendenzen eingegriffen werden sollte, können als Ausgangsbasis die

---

1 D.Marx: Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung. a.a.O. S. 2o.

Forderungen, die Klaassen[1] an die economic and social area redevelopment policy stellt, dienen:

- the avoidance of too large urban concentrations in the country;
- the stimulation of the growth of properly chosen development nuclei;
- the provision of basic facilities for all parts of the country.

Um diesen Postulaten zu entsprechen, muß ein regionales Entwicklungskonzept die Schaffung und den Ausbau intraregionaler Wachstumspole und eines Systems von Versorgungszentren zum Inhalt haben. Nur so kann der Tendenz des stetig größer werdenden Abstands zwischen den bereits hoch entwickelten Agglomerationen und den ländlichen Räumen langfristig Einhalt geboten werden[2].

---

1 L.H.Klaassen: Methods of Selecting Industries for Depressed Areas. a.a.O. S. 21;
siehe hierzu auch die Merkmale, die nach den Auffassungen von Isbary, von der Heide und Müller für Gebiete mit gesunden Struktur- und Lebensbedingungen kennzeichnend sind:
-vielseitige Sozialstruktur auf der Basis eines ausgewogenen Arbeitsplatzangebotes in zumutbarer Zeit/Raumentfernung;
-ausgeglichenes Verhältnis zwischen Bevölkerungszahl und regionaler Tragfähigkeit;
-kommunal, teilräumlich und regional, gut durchgegliederte Verwaltungsstruktur;
-dem jeweiligen Bedarf entsprechende technische und soziale Infrastruktur;
-ausreichende Finanzbasis für die gebietskörperschaftlichen Aufgabenträger, besonders auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge;
-gesunde Biosphäre.
G.Isbary, H.-J.von der Heide, G.Müller: Gebiete mit gesunden Strukturen und Lebensbedingungen. Merkmale und Abgrenzung. In: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen. Bd. 57. Hannover 1969. S. 61.

2 siehe hierzu D.Storbeck und K.Töpfer: Vorüberlegungen zum Entwicklungskonzept für das Teilgebiet Westmünsterland - Grafschaft Bentheim. a.a.O. S. 35 ff.

Betont man die Wachstumskomponente der Regionalpolitik, so gilt das Interesse der regionalpolitischen Akteure besonders den Agglomerations- und Fühlungsvorteilen, die eine wichtige Determinante im unternehmerischen Standortkalkül darstellen[1]. Die theoretische Grundlage hierzu stellt das Konzept der Wachstumspole dar[2].

Die Entstehung von Agglomerationsvorteilen ist aber, da sie eine quantitativ und qualitativ ausgewogene Infrastrukturausstattung des Standorts bedingen, nur bei einer relativ hohen Mindestgröße möglich[3]. Will man nun in ausgewählten Gemeinden über Agglomerationsvorteile Wachstumskräfte mobilisieren, so setzt dies eine Konzentration der Infrastrukturmaßnahmen auf einige wenige leistungsfähige Standorte voraus. Damit kommt der Bestimmung von intraregionalen Wachstumspolen für den Gesamterfolg des regionalpolitischen Konzepts grundlegende Bedeutung zu.

---

1 siehe hierzu den 2. Teil dieser Arbeit Tz 1.3.

2 siehe hierzu F.Perroux: Notes sur la notion de pôle de croissance. In: Économie appliqué. Nr. 1 und 2. Paris 1955. Derselbe: La firme motrice dans la région et la région motrice. In: L'économie du XX^{e} siècle. 2. Aufl. Paris 1964. S. 192 ff. J.Paelinck: La théorie du développment régional polarisé. In: Economie régional. Nr. 159 (1965). S. 5 ff. Kritisch hierzu: O.Jeck: Die Theorie der Domination von Francois Perroux. Darstellung und kritische Würdigung. Diss. Mainz 1966. S. 31 ff. H.D.Ockenfels: Regionalplanung und Wirtschaftswachstum. Dargestellt am Beispiel Frankreichs. Köln-Opladen 1969. S. 36 ff.

3 Hierzu liegt eine Untersuchung von v.Böventer vor. Je nachdem ob der betrachtete Standort einseitige oder vielseitige geographische Verflechtungen zu den benachbarten Ballungsräumen hat, werden die anzustrebenden groben Richtwerte für die Einwohnerzahlen intraregionaler Wachstumspole von v.Böventer mit zunehmender Entfernung des Standorts zur nächsten Agglomeration mit folgenden Intervallgrößen angegeben:

Entfernung in km	25	5o	75	1oo
Einwohner in 1.ooo	3o-4o	75-12o	12o-2oo	165-35o

E.v.Böventer: Die räumlichen Wirkungen von öffentlichen und privaten Investitionen. a.a.O. S. 185.

Zur Festlegung von intraregionalen Wachstumspolen sollten folgende Kriterien herangezogen werden[1]:

(1.) die Lage des Standorts zu den benachbarten Agglomerationen, von deren positiven externen Effekten die Entwicklungsfähigkeit der betrachteten Gemeinde mitbestimmt wird[2];

(2.) die verkehrliche Anbindung des Standorts, und zwar
  (a) an die benachbarten Ballungsräume zum "Import" fehlender Agglomerations- und Fühlungsvorteile und
  (b) an sein Umland zur Förderung der "Hinterland"-Effekte;

(3.) die Bevölkerungsgröße der Gemeinde und ihres direkten Einzugsgebiets, damit
  (a) dem Angebot an Infrastrukturleistungen ein entsprechendes Nachfragepotential gegenübersteht,
  (b) sich ein leistungsfähiges und differenziertes Dienstleistungsangebot entwickeln kann und

---

1 D.Storbeck und K.Töpfer: Vorüberlegungen zum Entwicklungskonzept für das Teilgebiet Westmünsterland - Grafschaft Bentheim. a.a.O. S. 41 ff.

2 Die Beziehungen zwischen den Wachstumschancen eines Standorts mit gegebener Größe und dessen Entfernung zu den benachbarten Agglomerationen hat von Böventer in einer empirischen Untersuchung analysiert. Er kommt dabei zu folgendem Ergebnis:
Die lagebedingten Wachstumschancen des Standorts nehmen zunächst mit steigener Entfernung vom Ballungszentrum ab, weil die "Überschwapp"-Effekte (Agglomerations- und Fühlungsvorteile) des Verdichtungsraumes nicht mehr voll genutzt werden können. Mit dem Wirksamwerden positiver "Hinterland"-Effekte steigen die lagebedingten Wachstumschancen mit zunehmender Distanz vom Ballungsgebiet jedoch wieder an. Wird die Entfernung des Standorts vom Verdichtungszentrum aber zu groß, so überkompensieren die Auswirkungen der unzureichenden Integration des Standorts in den Gesamtraum die "Hinterland"-Effekte, was ein erhebliches Absinken der lagebedingten Wachstumschancen zur Folge hat.
E.v.Böventer: Die räumlichen Wirkungen von öffentlichen und privaten Investitionen. a.a.O. S. 176 ff.

(c) ein quantitativ und qualitativ ausreichender regionaler Arbeitsmarkt existiert;

(4.) die Mobilitätsbereitschaft der Einwohner im Entwicklungsraum, sie sollte
   (a) im Einzugsbereich des Standorts hoch sein, um den angestrebten Funktionsaustausch zu verstärken und
   (b) überregional gering sein, um unerwünschte Auswirkungen auf die Struktur des regionalen Arbeitsmarktes zu vermeiden;

(5.) das bereits erreichte Ausstattungsniveau des Standorts in bezug auf
   (a) infrastrukturelle Einrichtungen,
   (b) Breite und qualitative Tiefe des Arbeitsplatzangebots,
   (c) Leistungskraft des tertiären Sektors.

Die Beschränkung der wachstumsfördernden Infrastrukturmaßnahmen auf einige wenige intraregionale Wachstumspole bedeutet allerdings nicht, daß die anderen Standorte beim Ausbau der Infrastruktur und der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze außer Betracht bleiben dürfen. Vielmehr müssen die intraregionalen Wachstumspole durch ein System von Versorgungszentren ergänzt werden, dessen Aufgabe es ist,

- für die privaten Wirtschaftssubjekte in allen Teilräumen eine infrastrukturelle Mindestausstattung in zumutbarer Entfernung bereitzustellen und
- für die Arbeitskräfte mit geringerer Mobilitätsbereitschaft (hauptsächlich weibliche Arbeitskräfte und Arbeitnehmer mit geringerem Ausbildungsniveau) Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten[1].

---

1 D.Storbeck und K.Töpfer: Vorüberlegungen zum Entwicklungskonzept für das Teilgebiet Westmünsterland -Grafschaft Bentheim. a.a.O. S. 51 ff.

Betrachtet man - wie die social area redevelopment policy - die Regionalpolitik als eine Art Sozialpolitik, indem der Gesichtspunkt einer angemessenen Versorgung aller privaten Wirtschaftssubjekte mit öffentlichen Gütern und Diensten in allen Teilräumen besonders hervorgehoben wird, so bedarf es der Herausbildung von räumlichen Einheiten, deren "signifikanter Sektor" nicht mehr ausschließlich die Industrie ist[1]. Das Konstruktionsprinzip für eine derartige räumliche Struktur findet seine theoretische Fundierung in der Theorie der zentralen Orte[2].

Da für die verschiedenen öffentlichen Versorgungsleistungen aus ökonomisch-technischen Gründen unterschiedliche Mindestgrößen[3] notwendig sind und die zumutbare Entfer-

---

1 G.Isbary: Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche. Zur Quantifizierung der Zentralen Orte in der BRD. In: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung. H. 56. Bad Godesberg 1965. S. 14 ff.

2 siehe hierzu besonders W.Christaller: Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena 1933. Derselbe: Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa. Die Systeme der europäischen zentralen Orte. In: Frankfurter Geographische Hefte. 24. Jg. H. 1. Frankfurt 1950; aber auch B.J.L.Berry und W.L.Garrison: Recent Development of Central Place Theory. In: Papers and Proceedings. Vol. 4 (1958). Ed. by Regional Science Association. S. 107 ff. A.Lösch: Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. 3. unveränderte Aufl. Stuttgart 1962. S. 74 ff. G.Kroner: Die zentralen Orte in Wissenschaft und Raumordnungspolitik. In: Informationen. 14. Jg. Hrsg. vom Institut für Raumordnung. Bad Godesberg 1964. S. 421 ff. B.Dietrich: Die Theorie der zentralen Orte. Aussage und Anwendung heute. In: Raumforschung und Raumordnung. 24. Jg. (1966). S. 259 ff.

3 Die bisher umfassendste Untersuchung zu diesem Problemkreis hat Wagener vorgelegt. F.Wagener: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. In: Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Bd. 41. Berlin 1969. S. 328 ff; und Derselbe: Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 3. Jg. Stuttgart, Köln 1964. S. 237 ff.

nung zu den einzelnen öffentlichen Gütern und Diensten vom Kreis der Benutzer und von der Häufigkeit der Leistungsinanspruchnahme abhängt[1], ist die anzustrebende Siedlungsstruktur durch Bereiche gekennzeichnet, in denen Gemeinden unterschiedlicher Größe und Bedeutung in wechselseitiger Abhängigkeit zueinander stehen (Verflechtungsbereiche). In diesen Verflechtungsräumen übernehmen die zentralen Orte als Versorgungskerne über ihren eigenen Bedarf hinaus auf sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet Aufgaben für die Bevölkerung ihrer Einzugsbereiche. Dabei kann es in Ballungsräumen auch zu einer Arbeitsteilung zwischen Versorgungszentren gleicher Ordnung kommen[2].

Der Hierarchie der zentralen Orte sollte folgendes Gliederungsschema zugrunde gelegt werden[3]:

Großstadt (Oberzentrum),
Mittelstadt (Mittelzentrum),
Kleinstadt (Unterzentrum),
Mittelpunktgemeinde (Kleinzentrum).

Von diesen Gemeinden übernehmen die Klein- und Unterzentren - es läßt sich häufig keine eindeutige Unterscheidung zwischen diesen beiden Gemeindetypen vornehmen - die Grundversorgung mit öffentlichen Leistungen. Den Mittel- und Oberzentren fallen neben der Funktion der Grundversorgung auch die Aufgaben der höheren Zentralitäten zu. So

---

1 Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Abschnitt A. Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen. Gutachten der Sachverständigenkommission für kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Siegburg 1966. S. 24.
Heute hält man bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel für die Fahrt ins Nahbereichszentrum einen Zeitaufwand von 3o Min. für vertretbar. Mittelzentren sollten möglichst innerhalb einer Stunde erreichbar sein. Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung. In: Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1968. Deutscher Bundestag. Drucksache V/3958. Anlage 2. S. 149.

2 Ebenda: S. 149.

3 G.Isbary: Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche. a.a.O. S. 32.

haben die Mittelstädte beispielsweise ein breit gefächertes Angebot an Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen bereitzustellen, während die Großstädte die öffentlichen Güter und Dienste des höheren spezialisierten Bedarfs (Hochschulen, Spezialkliniken, Theater usw.) anbieten sollten[1].

Die Darstellung der verschiedenen Stufen der zentralen Orte macht deutlich, daß für jede dieser Stufen ein funktionaler Aufgabenkreis abgeleitet werden kann. Hieraus ergibt sich die Feststellung, daß die Gemeinden der verschiedenen Zentralitäten in ihren Funktionen miteinander verflochten und damit aufeinander angewiesen sind. Deshalb muß das im Bundesraumordnungsgesetz[2] festgelegte Prinzip der Förderung von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung für das gesamte Bundesgebiet und für alle Stufen der zentralen Orte gelten[3].

Als Richtwert für die Nahbereiche ist eine Untergrenze von 5.ooo Einwohnern festgelegt worden[4]. In NRW strebt man dagegen als kleinste Verwaltungseinheit Gemeinden mit in der Regel mindestens 8.ooo Einwohnern an, während 5.ooo Einwohner nur bei ungünstigen verkehrsmäßigen und räumlichen Bedingungen als vertretbar angesehen werden[5].

Soll der zentrale Ort auch gleichzeitig industrieller Standort sein, so erhöht sich die Mindestgrenze auf 2o.ooo Einwohner (einschließlich Einzugsbereich)[6]. Berücksichtigt man zusätzlich die Forderung nach ausreichender Diversifikation der anzusiedelnden Unternehmen, so erscheint die angestrebte Untergrenze von 2o.ooo Ein-

---

1 Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung. a.a.O. S. 149.
2 Grundsätze zur Raumordnung § 2 (1) Nr. 3 BROG.
3 Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1966. Deutscher Bundestag. Drucksache V/1155. S. 62. Entschliessungen der Ministerkonferenz für Raumordnung. a.a.O. S. 149. Empfehlungen des Beirates für Raumordnung beim Bundesminister des Innern. a.a.O. S. 154.
4 Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung. a.a.O. S. 149.
5 Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 21 ff.
6 Empfehlungen des Beirats für Raumordnung beim Bundesminister des Innern. a.a.O. S. 155.

wohnern als zu niedrig angesetzt zu sein[1].

Die Kombination von intraregionalen Wachstumspolen und einer Hierarchie von Versorgungszentren zu einer räumlichen Struktur, die den ökonomischen und sozialen Argumentvariablen der regionalpolitischen Zielfunktion entspricht, strebt man in Nordrhein-Westfalen durch ein System von Entwicklungsschwerpunkten und -achsen unterschiedlicher Ordnung an[2]. Eine derartige räumliche Ordnung soll den folgenden Ausführungen zugrunde gelegt werden.

1.3 Zur Frage der Beeinflußbarkeit privater Standortentscheidungen

Als nächster Schritt ist jetzt zu klären, wie die regionalpolitischen Entscheidungsträger die privaten Standortdispositionen so beeinflussen können, daß diese mit der angestrebten räumlichen Struktur vereinbar sind. Da die Wohnortentscheidungen der privaten Haushalte und die Standortwahl der privaten Unternehmer in zunehmendem Maße von den gesellschaftlich gestalteten Standortfaktoren auf dem Gebiete der Infrastruktur abhängen, ist den regionalpolitischen Akteuren damit ein Instrument an die Hand gegeben worden, mit dem sie lenkend auf die privaten Standortkalküle einwirken können[3].

---

1 siehe hierzu E.v.Böventer: Die räumlichen Wirkungen von öffentlichen und privaten Investitionen. a.a.O. S. 185.

2 siehe hierzu die Karte in Anlage 5; aber auch Landesentwicklungsplan II. In: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen. Ausgabe A. 23. Jg. (197o). S. 494 ff; und H.Lowinski: Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen in Nordrhein-Westfalen. Landesentwicklungsplan II. In: Informationen. 2o. Jg. (197o). Hrsg. vom Institut für Raumordnung. Bad Godesberg 197o. S. 329 ff.

3 Töpfer bezeichnet diese Maßnahmen als "dirigierende" Interventionen. Kloten spricht im gleichen Zusammenhang von "modifizierenden" Maßnahmen.
K.Töpfer: Regionalpolitik und Standortentscheidung. a.a.O. S. 58.
N.Kloten: Steuerpolitik als regionale Strukturpolitik. a.a.O. S. 42 f.

Welche Faktoren sind es nun, die für die unternehmerischen Standortentscheidungen von ausschlaggebender Bedeutung sind? Überblickt man die hierzu vorliegende Literatur[1], so kann übereinstimmend konstatiert werden, daß die natürlich-technischen Faktoren, denen man in der traditionellen Standorttheorie entscheidende Bedeutung zumißt, mit fortschreitender ökonomischer Entwicklung immer mehr zugunsten der künstlichen, d.h. der gestaltbaren Faktoren an Gewicht verlieren. Diese Gewichtsverlagerung in bezug auf die Relevanz der einzelnen Standortfaktoren findet ihren Ausdruck in dem Begriff der "footloose industries".

Um regionalpolitisch bedenklichen Interpretationen des "footloose industries" - Konzepts vorzubeugen, erscheint es ratsam, dessen Aussage noch einmal deutlich zu unterstreichen[2]. Dieses Konzept besagt nur, daß aufgrund des durch den technischen Fortschritt bewirkten Bedeutungsrückgangs der "traditionellen" Standortfaktoren (z.B. Rohstoff- und Energieversorgung, Transportkosten) die unternehmerischen Standortdispositionen in zunehmendem Maße von diesen Einflußgrößen unabhängig werden. Gleichzeitig damit erlangen für die Standortentscheidungen der Unternehmer die externen Effekte der Aktivitäten von anderen Unternehmen und der öffentlichen Hand stetig steigende Bedeutung.

Von den externen Effekten, die sich ergeben, "wenn die Produktion einer Wirtschaftseinheit nicht nur von ihren

---

1 siehe hierzu J.Friedmann: Regional Development in Post-Industrial Society. In: Journal of American Institut of Planers. Vol. 3o (1964). S. 84 ff.
R.Jochimsen und P.Treuner: Zentrale Orte in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten der Schaffung zusätzlicher außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze. In: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung. H. 58. Bad Godesberg 1967. S. 22 ff.
D.Schröder: Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum. In: Prognos Studien. Bd. 3. Stuttgart, Berlin 1968. S. 99 ff.

2 siehe hierzu K.Töpfer: Regionalpolitik und Standortentscheidung. a.a.O. S. 36.

eigenen Aktivitäten, sondern auch von denen anderer Wirtschaftseinheiten abhängt"[1], interessieren in diesem Zusammenhang besonders die "Agglomerationsvorteile"[2]. Sie lassen sich untergliedern in "localization"-Effekte, die auftreten, wenn mehrere Betriebe derselben Branche an einem Ort vorhanden sind, und in "urbanization"-Effekte, deren Wirksamwerden das Vorhandensein unterschiedlicher öffentlicher und privater Aktivitäten an einem Ort voraussetzt[3]. Die regionalpolitischen Maßnahmen für eine erfolgreiche Industrieansiedlungspolitik sind deshalb so zu konzipieren, daß nicht nur die Komplementärbeziehungen zwischen den öffentlichen und privaten Aktivitäten voll zum Tragen kommen, sondern auch die zwischen den privaten Wirtschaftseinheiten.

Nun müssen aber diese regionalpolitischen Interventionen zur Lenkung der unternehmerischen Standortwahl Stückwerk bleiben, wenn sie nicht durch Maßnahmen zur Beeinflussung der Wohnortentscheidungen des Faktors Arbeit ergänzt werden. Der regionale Arbeitsmarkt hat nämlich zentrale Bedeutung für das Standortkalkül des Unternehmers[4].

Geht man davon aus, daß das Schlagwort von der "infrastrukturgebundenen" Gesellschaft (G. Müller) seine Berechtigung hat, und vieles scheint dafür zu sprechen, so können die regionalpolitischen Akteure auch in diesem Bereich lenkend eingreifen. Deshalb spricht Jürgensen[5] sich dafür aus, die Interventionen zur Beeinflussung der räumlichen Verteilung des Produktionsfaktors Arbeit an

---

1 H.J.Müller: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik. a.a.O. S. 23.
2 A.Weber: Ueber den Standort der Industrien. 1. Teil. Reine Theorie des Standorts. Tübingen 1909. S. 121 ff.
3 W.Isard: Methods of Regional Analysis. An Introduction to Regional Science. Cambridge (Mass.) 1960. S. 338 ff.
4 R.Jochimsen und P.Treuner: Zentrale Orte in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten der Schaffung zusätzlicher außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze. a.a.O. S. 34.
5 H.Jürgensen: Lohnwert, Wohnwert, Freizeitwert. Optimierungsparameter einer produktivitätsorientierten Regionalpolitik. Hamburg 1966. S. 12.

den drei Optimierungsparametern für die Standortwahl der Haushalte auszurichten, nämlich dem Lohn-, Wohn- und Freizeitwert. Damit stellt sich für die regionalpolitischen Akteure neben einer aktiven Industrieansiedlungspolitik zur Steigerung des Angebots an interregional vergleichbaren Arbeitsplätzen die Aufgabe zur Förderung des Wohnungsbaus. Diese Maßnahmen müssen durch den Ausbau des Bildungs- und Gesundheitswesens, der kulturellen Einrichtungen und der Naherholungsmöglichkeiten ergänzt werden.

Überblickt man die Vielzahl regionalpolitischer Aktivitäten zur Lenkung der privaten Standortentscheidungen, so werden die Interdependenzen zwischen den einzelnen Infrastrukturleistungen sichtbar. Während beispielsweise durch die Ansiedlung von leistungsfähigen Industriebetrieben das Arbeitsplätzeangebot und damit der Lohnwert für die Gemeindeeinwohner verbessert wird, partizipieren die Unternehmer wiederum am Ausbau der sozialen und kulturellen Infrastruktur, da dieser auf den Faktor Arbeit attrahierend wirkt. Eine Unterscheidung der Infrastrukturinvestitionen nach ihrer Haushalts- oder Unternehmensorientierung[1], die für analytische Zwecke sinnvoll ist, darf deshalb nicht dazu führen, daß die vielfältigen Interdependenzen zwischen diesen beiden Gruppen von Infrastrukturinvestitionen außer acht gelassen werden.

2. Zur Bestimmung der gemeindlichen infrastrukturellen Aktivitäten

Soll die abgeleitete räumliche Struktur durch Infrastrukturmaßnahmen der regionalpolitischen Akteure ihrer Verwirklichung näher gebracht werden, so stellt sich die

---

1 siehe hierzu H.Zimmermann: Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung. Tübingen 197o. S. 237 ff; aber auch Frey, der zwischen Infrastrukturkonsumtiv- und Infrastrukturproduktivkapital unterscheidet. R.L.Frey: Probleme der statistischen Erfassung der Infrastruktur. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik. (1967). S. 235 ff.

Aufgabe nach der institutionellen und organisatorischen Bewältigung dieses Problems. Dieser Fragenkreis ist im Rahmen dieser Arbeit insofern von Interesse, als hierdurch die Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems tangiert wird. Deshalb muß diskutiert werden, welche von diesen infrastrukturellen Aufgaben den Gemeinden zur Durchführung überlassen werden sollten und welcher Grad an Autonomie den kommunalen Gebietskörperschaften auf dem Gebiete der Infrastrukturleistungen zugebilligt werden darf.

2.1 Kommunale ausgabenpolitische Autonomie und Entwicklungstendenzen in föderativen Staatsgebilden

2.1.1 Änderungen in den Auffassungen vom Wesen der gemeindlichen Selbstverwaltung

Die Diskussion über den Grad der vertretbaren kommunalen Autonomie wird seit langem und teilweise mit recht großer Leidenschaft geführt. Ein Überblick über die Stellungnahmen zu diesem Fragenkomplex macht deutlich, daß die unterschiedlichen Interpretationen des gemeindlichen Selbstverwaltungsgedankens nur aus den jeweils herrschenden Staatsauffassungen und historischen Situationen heraus zu verstehen sind[1].

Im Zeitalter der liberal-individualistischen Auffassung vom Wesen des Staates, die u.a. auch das Ziel nach möglichst geringer staatlicher Aktivität zum Inhalt hatte, war die Forderung nach einem umfassenden Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung am ehesten durchsetzbar, zumal die ökonomische Integration zwischen den Gemeinden noch nicht allzu weit fortgeschritten war und noch örtlich recht erhebliche Unterschiede in den Bedürfnissen nach öffentlichen Leistungen herrschten. Mit der fortschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung, der damit verbundenen

---

1 K.Korinsky: Das Besteuerungsrecht der Gemeinden. In: Briefe aus dem Institut "Finanzen und Steuern". Nr. 118. Berlin 197o. S. 77.

Mobilität der Gesellschaft und mit der Verfassungswirklichkeit werdenden Forderung nach einem sozialen Rechtsstaat hat sich jedoch die Grundlage entscheidend gewandelt, von der aus eine Bestimmung der kommunalen Selbstverwaltung nach Umfang und Inhalt vorgenommen werden muß.

Diese Entwicklung, die teils mit technischen Sachzwängen eng verknüpft ist, hinter der aber auch soziale Wertungen als treibende Kräfte stehen[1], hat wiederholt deutlich gemacht, daß sich die aus ihr ergebenden Probleme im Bereich der öffentlichen Leistungserstellung nicht mehr mit den überkommenen Formen der gemeindlichen Selbstverwaltung lösen lassen. Gleichzeitig muß aber auch der Tendenz entgegengewirkt werden, nach der die kommunalen Gebietskörperschaften de facto zu ausführenden Organen der Länder werden. Deshalb wird die Suche nach neuen, komplexeren Formen des Föderalismus notwendig.

In einem föderativen Staatsgebilde wie das der BRD, in der dem Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) ein relativ hoher Stellenwert zugemessen wird, sollte die Aufgabenverteilung auf die verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften grundsätzlich nach dem sog. Subsidiaritätsprinzip vorgenommen werden. Dieser allgemeine Grundsatz der Subsidiarität besagt, daß die übergeordnete Ebene nur die Aufgaben übernehmen sollte, die von den unteren Gebietskörperschaften nicht sachgerecht wahrgenommen werden können.

Eine Aussage darüber, welche Aufgaben die Gemeinden unter welchen Bedingungen "sachgerecht" erfüllen können, läßt sich aber nur machen, wenn zuvor das Für und Wider einer gemeindlichen ausgabenpolitischen Autonomie dargestellt und erörtert worden ist. Als Rahmenbedingung für diese

---

1 H.Haller: Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 27. Hrsg. von F.Neumark. Tübingen 1968. S. 249.

Diskussion gilt, daß der "Kern der föderativen Staatsidee" gewahrt bleiben muß, der - um dem Mißbrauch politischer Macht vorzubeugen - in der Institutionalisierung von mehreren, faktisch auch wirksamen politischen Entscheidungszentren auf verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen liegt[1].

2.1.2 Gründe für eine ausgabenpolitische Autonomie kommunaler Gebietskörperschaften[2]

Bei der Fragestellung, wie die Aktivitäten der öffentlichen Hand am besten auf die lokalen und die überörtlichen und übergeordneten Gebietskörperschaften aufzuteilen sind, sprechen besonders die Existenz differenzierter lokaler Bedürfnisse und die Gesichtspunkte zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung dafür, den Gemeinden einen gewissen Spielraum an ausgabenpolitischer Autonomie zu belassen.

Örtlich geprägte und differenzierte Interessen sind ein entscheidender Aspekt, die Existenz teilautonomer kommunaler Gebietskörperschaften zu rechtfertigen. Die räumliche "Problem"-nähe befähigen die gemeindlichen Akteure ebenso wie deren besseres Empfinden für die speziellen lokalen Bedürfnisse zu einer sachgerechten Entscheidung über Art und Umfang der örtlich orientierten Aufgaben. Diesem "Informations"-vorsprung der kommunalen Entscheidungsträger haben die übergeordneten Gebietskörperschaften bei dieser Aufgabenkategorie nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen.

Eine kommunale ausgabenpolitische Teilautonomie stärkt die gemeindliche Selbstverantwortung und -verwaltung. Dieser Effekt ist besonders groß, wenn der kommunalen

---

1 Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 73.

2 siehe hierzu Art. Gemeindefinanzen (H.Timm). a.a.O. S. 299. Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. S. 11 f. Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 325 ff.

ausgabenpolitischen Autonomie ein entsprechender Spielraum der Gemeinden auf dem Gebiete der Einnahmenpolitik korrespondiert. Wird nämlich die Aufwendigkeit des örtlichen Ausgabengebarens für die Gemeindeeinwohner fühlbar, indem sie zu dessen Finanzierung herangezogen werden, so kann hierdurch das Interesse an der politischen Willensbildung und an der Kontrolle der lokalen Verwaltungsorgane intensiviert werden. Deshalb mißt man diesem Effekt einen hohen erzieherischen Wert bei.

Ferner ist eine Vielzahl von teilautonomen Gemeinden geeignet, eine zu große politische Machtkonzentration und eine "Aufblähung" des Verwaltungsapparates bei den übergeordneten Gebietskörperschaften zu vermeiden. Gleichzeitig schafft eine große Zahl von Gemeinden mit einem gewissen Spielraum zum selbständigen Handeln die Voraussetzungen dafür, den Wettbewerb - analog zur Konkurrenz in der Marktwirtschaft - zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften zu erhöhen.

Gerade dieser Konkurrenz unter den kommunalen Verwaltungseinheiten muß aber aus überregionaler Sicht recht enge Grenzen gesetzt werden, wenn die Rivalität zwischen den Gemeinden nicht zu Fehlentwicklungen in den einzelnen Teilgebieten und damit auch des Gesamtraumes führen soll[1]. Deshalb sind jetzt die Gesichtspunkte aufzuzeigen, die eine Einengung des kommunalen Aktionsraumes ratsam erscheinen lassen.

2.1.3 Gründe für eine Beschränkung der gemeindlichen ausgabenpolitischen Autonomie

Die Notwendigkeit für Interventionen der übergeordneten Gebietskörperschaften im Bereich der gemeindlichen infrastrukturellen Aktivitäten, läßt sich aus Thesen herleiten, nach denen eine dezentrale Planung der Infrastrukturausgaben zu einer Unter- bzw. Überversorgung der Bevölkerung

---

1 D.Storbeck und K.Töpfer: Vorüberlegungen zum Entwicklungskonzept für das Teilgebiet Westmünsterland-Grafschaft Bentheim. a.a.O. S. 29 f.

mit öffentlichen Gütern und Diensten führen soll. Als Ursache für derartige Tendenzen werden die externen räumlichen Effekte der Infrastrukturleistungen angesehen, die je nach der Perspektive des Betrachters als "spill-in" bzw. "spill-over"-effects bezeichnet werden[1].

So vertritt Weisbrod[2] die Auffassung, daß bei den Erziehungs- und Bildungsausgaben wegen der mit diesen Leistungen verbundenen externen räumlichen Effekte ein dezentraler Entscheidungsprozeß zu einer Fehlallokation i.S. einer allgemeinen Unterversorgung führe. Da die externen räumlichen Effekte mehr oder minder bei allen Infrastrukturleistungen auftreten, kann hierin ein zusätzliches Argument gesehen werden, für die aus anderen Gründen ohnehin befürchtete Tendenz zu einer allgemeinen Unterversorgung mit öffentlichen Gütern und Diensten[3].

Die These von Weisbrod ist nicht ohne Widerspruch geblieben. Bei der Analyse des Zusammenspiels der Entscheidungen der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften kommt Ramser[4] zu der Schlußfolgerung, daß "ökonomische Gesichtspunkte eher für eine tendenzielle Überversorgung in einem dezentralen System sprechen oder, um es vorsichtig auszudrücken, Fehlallokation nicht zwangsläufig nur im Sinne einer allgemeinen Unterversorgung aufzutreten braucht". Wann und unter welchen Bedingungen sollten die übergeordneten Gebiets-

---

1 M.Neumann: Ökonomische Theorie des Föderalismus. Erweiterte Fassung der am 8.12.197o in Nürnberg gehaltenen Antrittsvorlesung (Manuskript). S. 15 f.

2 B.A.Weisbrod: External Benefits of Public Education. An Economic Analysis. Princeton 1964. S. 6 f; aber auch A.Williams: The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local Government. In: Journal of Political Economy. Vol. 74 (1966). S. 18 ff.

3 siehe hierzu J.Stohler: Zur rationalen Planung der Infrastruktur. a.a.O. S. 287 ff.

4 H.J.Ramser: Dezentrale Planung der Infrastrukturausgaben. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 27. Hrsg. von F.Neumark. Tübingen 1968. S. 5o2; aber auch W.Brainard and F.D.Dolbear: The Possibility of Oversupply of Local Public Goods: A Critical Note. In: Journal of Political Economy. Vol. 75 (1967). S. 86 ff; M.Pauly: Optimality, "Public" Goods, and Local Governments. A General Theoretical Analysis. In: Journal of Political Economy. Vol. 78 (197o). S. 572 ff.

körperschaften nun lenkend auf die dezentrale Planung von Infrastrukturleistungen einwirken, um Fehlentwicklungen vorzubeugen?

Ist man bestrebt, eine räumliche Struktur mit Entwicklungsschwerpunkten und -achsen unterschiedlicher Ordnung zu verwirklichen, so bedarf es eines erheblichen Einflusses der oberen Ebene schon bei der Festlegung von Rahmenbedingungen für das regionalpolitische Konzept. Hierbei wird u.a. an die Bestimmung der Grundfunktion eines Teilraumes im arbeitsteiligen Leistungsgefüge des Gesamtgebietes (z.B. Naherholungsraum für die benachbarte Agglomeration) gedacht, aber auch an die Festlegung des Verlaufs der Infrastrukturbänder und der Funktionen der Gemeinden in den einzelnen Teilräumen (beispielsweise intraregionale Wachstumspole und Versorgungszentren verschiedener Stufen).

Die Einflußnahme der übergeordneten Gebietskörperschaften muß sich fortsetzen auf die Bereitstellung der Infrastrukturleistungen in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht[1]. Bei den Investitionen auf dem Gebiete der Bandinfrastruktur (z.B. Straßenbau) sind die Maßnahmen der regionalpolitischen Akteure verschiedener Ebenen so aufeinander abzustimmen, daß sie sich nahtlos ineinanderfügen. In den interregionalen Wachstumspolen können die Infrastrukturinvestitionen nur "wachstumsinduzierenden" Charakter haben, wenn sie zu einem "wohlabgestimmten Bündel" zusammengefaßt werden[2]. Ebenso ist eine Mindestausstattung der "Problem"-gebiete mit öffentlichen Versorgungsleistungen nur zu gewährleisten, wenn die regionalpolitischen Entscheidungsträger der oberen Ebene das Recht und die Mittel haben, als "Lückenschließer" tätig werden zu können.

Schließlich sollte eine Begrenzung der kommunalen Autonomie vorgenommen werden, weil die Zweifel zugenommen haben, ob

---

1 Art. Gemeindefinanzen (H.Timm). a.a.O. S. 299 f.
2 P.G.Jansen: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik. a.a.O. S. 1o6.

die gegenwärtige gemeindliche Verwaltungsstruktur von ihrer Funktionsfähigkeit her eine ausreichende Basis für die Wahrung des Gedankens der Selbstverantwortung und -verwaltung bildet[1]. Dabei gründen sich die geäußerten Bedenken besonders auf folgende Tatbestände[2]:

- die geringen Einwohnerzahlen vieler Gemeinden[3];
- die ungenügende Finanzkraft der meisten kommunalen Gebietskörperschaften[4];
- die hohen technischen, organisatorischen und personellen Anforderungen bei zeitgemäßer gemeindlicher Aufgabenerfüllung;
- die psychologischen und rechtlichen Hemmnisse in bezug auf eine wirksame Koordination und Kooperation zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften[5].

Sprechen damit schwerwiegende Gesichtspunkte für eine weitere Beschränkung des Grades der gemeindlichen Autonomie, um überörtliche Interessen verstärkt zur Geltung bringen zu können, so stellt sich gleichzeitig die Frage, nach welcher Leitidee dieses Problem gelöst werden sollte.

2.1.4 Kommunale Aufgabenerfüllung aus der Sicht des Gedankens eines kooperativen Föderalismus

Ein Versuch der Bundesländer, unter den Bedingungen eines

---

1 Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland a.a.O. S.12.
2 Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Teil 1. a.a.O. S. 13; aber auch Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen. a.a.O. S. 11 ff; und W.Weber: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? a.a.O. S. 3 ff.
3 siehe hierzu Anlage 6.
4 siehe hierzu Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Anlage 7. S. 209 ff. K.Littmann: Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten. a.a.O. S. 4 ff, und E.Lehmann: Die Gemeindefinanzreform aus der Sicht der zentralen Orte. In: Informationen. 18. Jg. (1968). S. 513 ff.
5 siehe hierzu H.St.Seidenfus: Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik. a.a.O. S. 126 ff.

"naiven"[1] Föderalismus, der durch ein weitgehend unabhängiges Nebeneinander der einzelnen Gebietskörperschaften und durch eine strikte Aufgabentrennung charakterisiert werden kann, Regionalpolitik zu betreiben, müßte zu einer Aushöhlung des Wesens der gemeindlichen Selbstverwaltung führen. Man könnte sich nämlich bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eine einfache und konsequente Lösung der Aufgabenzuordnung vorstellen: das Bundesland übernimmt alle Aufgaben in seinen Zuständigkeitsbereich, die zur Durchsetzung des regionalpolitischen Konzepts von Bedeutung sind, mit der Begründung, daß es sich hierbei um Aufgaben von überörtlichem Interesse handele, deren sachgerechte Erfüllung von den Gemeinden nicht erwartet werden könne. Damit würden die kommunalen Gebietskörperschaften viele ihrer "traditionellen" Aufgaben, wie beispielsweise auf dem Gebiete des Gesundheits- und Bildungswesens, aber auch der Industrieansiedlung, verlieren. Die Folgen dieser Kompetenz- und Machtverschiebung wären eine zunehmende Einengung des Selbstverwaltungsbereichs und ein nachlassendes Interesse der Gemeinden, Initiativen zu ergreifen. Um diesen unerwünschten Entwicklungstendenzen zu begegnen, sind Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die auch den kommunalen Gebietskörperschaften als Zentren politischer Willensbildung Gewicht verleihen.

Lösungen dieses Problems liegen in der Richtung gemeinsamer koordinierter Aktivitäten vom Bundesland und seinen Gemeinden[2]. Die heutigen wirtschaftlichen, sozialen und technischen Bedingungen tendieren nämlich zu einem "sublimierten" Föderalismus hin, weil der Wandel in den Länder-Gemeinden-Beziehungen "gemeinsame, alle Beteiligten bindende Ent-

---

1 H.Haller: Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften. a.a.O. S. 255.

2 Wenn in den folgenden Ausführungen ausschließlich von den Beziehungen zwischen den Ländern und ihren kommunalen Gebietskörperschaften die Sprache ist, so wird davon ausgegangen, daß die regionalpolitischen Maßnahmen der Länder mit denen des Bundes koordiniert sind.

scheidungen" erforderlich macht[1]. Als "aktives Staatsprinzip" verwirklicht der kooperative Föderalismus einen "Ausgleich zwischen einer klaren Aufgabenabgrenzung, ohne die eine Ordnung des Bundesstaates nicht denkbar ist, und der bundesstaatlichen Kräftekonzentration, die den höchsten Wirkungsgrad des öffentlichen Mitteleinsatzes gewährleistet".[2] Durch eine Koordinierung der Infrastrukturmaßnahmen von Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften können damit der gemeindliche "Informations"-vorsprung und die überörtlichen Interessen zum Ausgleich gebracht werden[3].

Kommt es zu einer umfassenden Kooperation und Koordinierung zwischen dem Bundesland und seinen Gemeinden, so hat dies Konsequenzen für die Aufgabenzuordnung[4]. Unter diesen Bedingungen ist es vertretbar, die Bereitstellung des Angebots an öffentlichen Gütern und Diensten in erheblichem Umfange durch die kommunalen Gebietskörperschaften vornehmen zu lassen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, daß die Gemeinden von ihrer Leistungsfähigkeit her dazu in der Lage sind. Mithin stellt sich die Forderung nach einer kommunalen Verwaltungsreform. Die bisher umfassendste Dokumenta-

---

1 H.Haller: Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften. a.a.O. S. 255.
Die Troeger-Kommission spricht in diesem Zusammenhang vom "kooperativen" Föderalismus.
Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 73 ff.

2 Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 77.

3 Soweit im Rahmen dieser Arbeit die Koordinierungsproblematik diskutiert werden muß, geschieht dies im 3. Teil Tz 1.1. Zu diesem Fragenkomplex siehe besonders
H.K.Schneider: Plankoordinierung in der Regionalpolitik. In: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute. Hrsg. von E.Schneider. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 45. Berlin 1967. S. 239 ff; aber auch
R.Krüger: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung. In: Volkswirtschaftliche Schriften. H. 134. Hrsg. von J.Broermann. Berlin 1969.

4 siehe hierzu auch H.Haller: Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften. a.a.O. S. 26o f.

tion zu diesem Problemkreis hat Wagener[1] vorgelegt. Er entwickelt ein Modell für den Neubau der Verwaltung in der BRD. Die Ergebnisse dieser Untersuchung in bezug auf die anzustrebenden Größen für die einzelnen Gemeindetypen sind in Anlage 7 zusammengefaßt worden.

2.2 Kategorien von adäquaten Gemeindeaufgaben

Welche Infrastrukturleistungen sollten nun in den Bereich der kommunalen Aufgabenerfüllung fallen? Nach einem Vorschlag von Timm[2] ist je nach dem Grad der gemeindlichen Autonomie zwischen folgenden drei Aufgabenkategorien zu unterscheiden, wobei die Grenzen zwischen diesen Gruppen fließend sind:

- Zur ersten Kategorie von Gemeindeaufgaben werden die Leistungen zusammengefaßt, deren Bereitstellung durch lokal geprägte und differenzierte Interessen bestimmt wird. Hierunter fallen die Güter und Dienste der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, aber auch kulturelle Leistungen (Theater, Museen, Bibliotheken usw.), sowie bestimmte Einrichtungen des Gesundheitswesens (z.B. Badeanstalten, Spielplätze, Park- und Grünanlagen).
- Die örtlichen Verkehrsinvestitionen (Gemeindestraßen und Parkplätze) und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus bilden die zweite Gruppe adäquater Gemeindeaufgaben. Bei diesen Leistungen werden die lokalen Interessen bereits zum Teil von überörtlichen Belangen überlagert.
- Die dritte Kategorie von Gemeindeaufgaben besteht aus solchen Gütern und Diensten, die nicht oder nur zu einem geringen Teil in den Autonomiebereich der kommunalen Ge-

---

1 F.Wagener: Neubau der Verwaltung. a.a.O. S. 527 ff. Zur Kritik am Modell von Wagener siehe K.H.Hübler: Der optimale räumliche Bezugsrahmen der Infrastrukturpolitik. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Hrsg. von R.Jochimsen und U.E.Simonis. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 54. Berlin 1970. S. 593 ff. Darüber hinaus siehe zur kommunalen Verwaltungsreform die Gutachten der Sachverständigenkommissionen in den einzelnen Bundesländern; aber auch Raumordnung und Verwaltungsreform. In: Mitteilungen des Instituts für Raumordnung. H. 64. Bad Godesberg 1968.

2 Art. Gemeindefinanzen (H.Timm). a.a.O. S. 301.

bietskörperschaften fallen. Hierbei handelt es sich um Leistungen, die in hoch entwickelten Volkswirtschaften einem gewissen überregionalen Anspruchsniveau entsprechen müssen: um die Wahrung der inneren Ordnung (z.B. Polizeiwesen), um die Förderung des Gesundheitswesens (z.B. Krankenhäuser) und um die Grundschulausbildung.

Ist damit der Bereich kommunaler infrastruktureller Aktivitäten in seinen groben Umrissen umschrieben, so ist jetzt auf dieser Grundlage ein Gliederungsschema für Gemeindeaufgaben aus finanzwirtschaftlicher Sicht zu entwickeln.

3. Ansatzpunkte zur Finanzierung der kommunalen Güter und Dienste

Bevor die Frage nach dem "Wie" der finanziellen Absicherung des gemeindlichen Leistungsangebots beantwortet werden kann, ist der Zusammenhang zwischen der kommunalen Ausgaben- und Einnahmenpolitik und seine Bedeutung für die Gestaltung des gemeindlichen Einnahmensystems herauszuarbeiten. Zum besseren Verständnis für die folgenden Ausführungen bedarf es jedoch einiger einleitender Bemerkungen über den Lastenverteilungsgrundsatz in Staaten mit föderativer Struktur.

3.1 Lastenverteilungsgrundsatz in föderativen Staatsgebilden

In einer föderativen Staatswirtschaft entspricht es einer allgemein anerkannten finanzwirtschaftlichen Forderung, Aufgabenzuständigkeit und Ausgabenverantwortung in einer Hand zu vereinigen. Deshalb ist jede Gebietskörperschaft, die für eine bestimmte Aufgabe die Verantwortung übernommen hat, auch für deren Finanzierung zuständig. Dieser Lastenverteilungsgrundsatz hat für Bund und Länder seine gesetzliche Fixierung in Art. 1o6 Abs. 4 Nr. 1 GG gefunden. Nach Auffassung der Troeger-Kommission[1] kann dieser Grund-

1 Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 198 ff.

satz auch heute noch als Basis für die Finanzverfassung dienen. Er bedarf lediglich der Anpassung an die Entwicklungstendenzen im föderativen Staatsaufbau, die sich u.a. in dem Institut der Gemeinschaftsaufgaben und damit in der Verantwortungsteilung zwischen Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen für bestimmte Aufgaben manifestieren.

Ergibt sich die Notwendigkeit, einige Länderaufgaben zu Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern zu erklären, so zeigen sich diese Tendenzen auch bei den gemeindlichen Infrastrukturleistungen, an denen in zunehmendem Maße ein überörtliches Interesse besteht. Entspricht es der Idee des kooperativen Föderalismus, die Durchführung auch dieser Infrastrukturmaßnahmen den kommunalen Gebietskörperschaften zu überlassen, während die Verantwortung für diese Aufgaben von Ländern und Gemeinden gemeinsam getragen wird, so hat dies auch Konsequenzen für die Finanzierung dieser kommunalen Güter und Dienste.

Um diese Konsequenzen näher kennzeichnen zu können, bedarf es einer Aussage zum Umfang der gemeindlichen Finanzhoheit. Fast ausnahmslos wird die Auffassung[1] vertreten, daß zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung auch die kommunale Finanzhoheit gehört. Gleichzeitig besteht aber auch Einigkeit darüber, daß es sich hierbei nicht um eine absolute, sondern lediglich um eine "relative" Finanzhoheit der kommunalen Gebietskörperschaften handeln kann. Folglich können Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 1o6 Abs. 6 und 7 GG nur als eine Finanzierungsgarantie für die den Gemeinden zufallenden Aufgaben interpretiert werden. Kommunale Aufgaben werden damit durch Eigeneinnahmen der Gemeinden und durch Zuweisungen der Länder an die kommunalen Gebietskörperschaften finanziert.

---

1 siehe hierzu K.M.Hettlage: Die Gemeinden in der Finanzverfassung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 3. Jg. Stuttgart, Köln 1964. S. 1 ff. Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 325 ff. H.Pagenkopf: Einführung in die Kommunalwissenschaft. 2. Aufl. In: Aschendorffs Juristische Handbücherei. Bd. 63. Münster 196o. S. 88 f. H.J.Wolff: Verwaltungsrecht. Bd. 2. München, Berlin 1962. S. 155.

Teilen sich jetzt Länder und Gemeinden die Verantwortung für bestimmte kommunale Infrastrukturleistungen, indem sie diese zu Gemeinschaftsaufgaben erklären, so muß diese Änderung in der gemeindlichen Aufgabenstruktur nach Maßgabe des Lastenverteilungsgrundsatzes auch Änderungen bei deren Finanzierung zur Folge haben. Diese finanziellen Konsequenzen können quantitativer und qualitativer Art sein. D.h. mit Änderungen im Verhältnis von gemeindlichen Eigeneinnahmen und Zuweisungen gehen in der Regel auch Änderungen in der Struktur der Zuweisungen einher, deren spezielle Ausgestaltungen auf den Grad der kommunalen Autonomie erheblichen Einfluß haben.

3.2 Darstellung des Ansatzes von Voigtländer

Voigtländer[1] hat den Versuch unternommen, die Gemeindeaufgaben nach dem Lastenverteilungsgrundsatz in föderativen Staatsgebilden und damit nach dem Verantwortungskriterium zu gliedern. Das Ergebnis seiner Untersuchung ist im folgenden Schema, das anschließend erläutert werdensoll, zusammengefaßt worden.

Tab. 2: Gliederung der Gemeindeaufgaben nach dem Verantwortungskriterium beim Ansatz von Voigtländer

Verantwortungskriterium	Selbstverwaltungsaufgaben	Gemeinschaftsaufgaben	Auftragsangelegenheiten
Aufgabenverantwortung	Gemeinden (GV)	Gemeinden (GV)	Land (Bund)
Finanzverantwortung	Gemeinden (GV)	Gemeinden (GV) und Land	Land (Bund)

1 H.Voigtländer: Die speziellen Finanzzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs als Instrument zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben von Land und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden. In: Informationen 19. Jg. (1969). S. 345 ff, besonders S. 367 ff; siehe aber auch W.Ehrlicher unter Mitarbeit von R.Gruber und H.Voigtländer: Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung. In: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen. Bd. 51. Hannover 1967. S. 71 ff.

Damit überträgt Voigtländer im wesentlichen die Vorschläge der Troeger-Kommission[1] für die neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf die Länder-Gemeinden-Beziehungen, was in dem Institut der kommunalen Gemeinschaftsaufgaben zum Ausdruck kommt.

Seinen Vorschlag zur Gliederung der Gemeindeaufgaben und deren Finanzierung begründet Voigtländer folgendermaßen: Es entspreche der föderativen Struktur der BRD, wenn die sozialen und technischen Infrastrukturleistungen weitestgehend von den kommunalen Gebietskörperschaften im eigenen Namen und unter eigener Verantwortung - sprich als Selbstverwaltungsaufgaben - durchgeführt werden. Deshalb sei es nur konsequent, daß die gemeindliche Aufgabenhoheit auch mit einer entsprechenden Finanzierungsverantwortung verknüpft sei. Die Ausgabenverantwortung werde gewahrt, wenn die Finanzierung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben aus Gemeindesteuern und nicht-zweckgebundenen Zuweisungen erfolge.

Allerdings nähmen innerhalb der Selbstverwaltungsangelegenheiten einige Aufgaben eine Sonderstellung ein: die sog. kommunalen Gemeinschaftsaufgaben. Gemeinschaftsaufgaben von Land und Gemeinden seien solche kommunalen Aufgaben (Selbstverwaltungsaufgaben), bei deren Erfüllung und Finanzierung Land und kommunale Gebietskörperschaften zusammenwirkten, wenn die Aufgaben für die Gemeinschaft bedeutsam seien und wegen der hohen Kosten einer langfristigen gemeinsamen Planung bedürften. Da es sich bei diesen Leistungen eindeutig um Aufgaben aus dem Selbstverwaltungsbereich handele, falle ihre Durchführung den kommunalen Gebietskörperschaften zu. Folglich beschränke sich die Teilkompetenz der Länder auf die Mitwirkung an der Planung, die ein Aufsichtsrecht einschließe. Die mit der Teilkompetenz der Länder verbundene Finanzierungsverantwortung fände in zweckgebundenen Zuweisungen an die Gemeinden eine sachgerechte

---

1 Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 129 ff.

Ausdrucksform.

Bei den Auftragsangelegenheiten handele es sich eindeutig um Staatsaufgaben, zu deren Ausführung sich die übergeordneten Gebietskörperschaften lediglich des gemeindlichen Verwaltungsapparates bedienten. Da bei diesen Aufgaben dem Staat ein bis in alle Einzelheiten gehendes unbeschränktes Weisungsrecht zustehe, müsse er entsprechend dem Lastenverteilungsgrundsatz auch die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Kosten voll tragen.

3.3 Diskussion des Ansatzes von Voigtländer

Rein formal bietet das von Voigtländer entwickelte Gliederungsschema für die kommunalen Leistungen nach dem Verantwortungskriterium keine Ansatzpunkte zu einer grundlegenden Kritik, da es den gesamten Möglichkeitsbereich der Verantwortungszuordnung bei den Aufgaben, deren Durchführung den Gemeinden obliegt, abdeckt. Ebenso werden die Selbstverwaltungsaufgaben und die Auftragsangelegenheiten in Übereinstimmung mit dem Schrifttum[1] definiert. Bleibt zu prüfen, ob der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben, der ja ursprünglich auf die Bund-Länder-Beziehungen begrenzt worden ist[2], in der vorgeschlagenen Form auf das Verhältnis zwischen den Ländern und ihren Gemeinden angewendet werden darf. Die Erörterung dieser und noch anderer Fragen kann am besten vorgenommen werden, wenn man den Versuch unternimmt, den einzelnen kommunalen Aufgabenkategorien gemeindliche Leistungen zuzuordnen.

Diskutieren wir zu Beginn die Feststellung von Voigtländer[3],

---

1 siehe hierzu H.Pagenkopf: Einführung in die Kommunalwissenschaft. a.a.O. S. 83 f.
2 Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 129 ff.
3 H.Voigtländer: Die speziellen Finanzzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs als Instrument zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben von Land und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden. a.a.O. S. 367.

nach der die Maßnahmen auf dem Gebiet der Infrastruktur[1] wegen des föderativen Staatsaufbaus der BRD "weitestgehend" von den kommunalen Gebietskörperschaften "als Selbstverwaltungsaufgaben" zu erbringen seien. Hier ist zunächst zu untersuchen, ob nicht eine Einschränkung der gemeindlichen infrastrukturellen Aktivitäten dergestalt angebracht ist, daß auch die Durchführung bestimmter Leistungen aus dem kommunalen Aufgabenbereich ausgegliedert wird.

Hierfür kommen in erster Linie die Güter und Dienste der Ver- und Entsorgungsbetriebe und auch der Verkehrsbetriebe in Frage, wenn man den von Timm[2] herausgearbeiteten gemeindlichen Aufgabenkatalog zugrunde legt. Damit bei diesen Unternehmen für deren jeweilige optimale Betriebsgröße ein entsprechendes Nachfragepotential vorhanden ist, benötigen diese flächenbezogenen Infrastrukturleistungen als Einzugsbereiche häufig die Hoheitsgebiete mehrerer Gemeinden. So ist zu klären, ob nicht von einigen Leistungen der Bandinfrastruktur (z.B. Strom und Gas) auch deren örtliche Elemente durch Unternehmen mit überregionalem Zuständigkeitsbereich bereitgestellt werden sollten. In NRW zeichnet sich diese Entwicklungstendenz durch den Verkauf der Stadtwerke von mehreren Gemeinden an die RWE ab. Aber auch Güter und Dienste, wie die des Nahverkehrswesens, der Wasserversorgung und der Müll- und Abwasserbeseitigung, lassen sich häufig im kommunalen Bereich nicht ökonomisch sinnvoll anbieten. Für Aufgaben dieser Art sollten deshalb auch nach der Verwaltungsreform in der Regel öffentlichrechtliche Unternehmen auf Kreis- bzw. Regionsebene zuständig sein [3]. Den an diesen Infrastrukturleistungen interessierten Gebietskörperschaften bleibt folglich nur ein indirektes Mitwirkungsrecht, indem sie durch Sitz und Stimme

---

1 Da Voigtländer den Begriff Infrastruktur nicht näher kennzeichnet, wird hier auch weiterhin Infrastruktur i.S. von Jochimsen definiert.
R.Jochimsen: Theorie der Infrastruktur. a.a.O. S. 1oo ff.

2 Art. Gemeindefinanzen (H.Timm). a.a.O. S. 3o1.

3 siehe hierzu W.Weber: Raumordnung und Verwaltungsgliederung. In: Der Gemeinderat. 19. Jg.(1965) H. 16. S. 247 ff; aber auch F.Wagener: Neubau der Verwaltung. a.a.O. S. 432 ff.

in den Kontrollorganen für diese Betriebe deren Geschäfts- und insbesondere deren "Preis"-politik beeinflussen können.

Seine Aussage über eine weitestgehend eigenverantwortliche Bereitstellung infrastruktureller Leistungen durch die Gemeinden schränkt Voigtländer selbst von einer anderen Seite her stark ein, indem er den folgenden Katalog von kommunalen Gemeinschaftsaufgaben vorschlägt[1]:

- Neu- und Ausbau des Schulwesens;
- Neu- und Ausbau der kommunalen Verkehrseinrichtungen und -anlagen;
- Neu- und Ausbau des Fürsorge- und Gesundheitswesens;
- Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik (z.B. Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Verbesserung der Agrarstruktur usw.).

Diese Aufgabenzusammenstellung umfaßt einen ganz erheblichen Teil des Bereichs der kommunalen Infrastrukturinvestitionen und steht damit im Widerspruch zur Feststellung von Voigtländer über umfangreiche selbstverantwortliche infrastrukturelle Aktivitäten kommunaler Gebietskörperschaften.

Der Autor subsumiert den Ausbau der Infrastruktur fast ausschließlich unter dem Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben, während für die Gemeinschaftsaufgaben die Kriterien der hohen Kostenlast und der Bedeutsamkeit für die Gesamtheit der Bevölkerung charakteristisch sein sollen. Gerade die Kriterien des hohen Kapitalkoeffizienten und des öffentlichen Interesses verwendet Hirschman[2] aber als zwei von vier typischen Merkmalen zur Abgrenzung des Bereichs der Infrastruktur. Überspitzt formuliert sind demnach gemeindliche Infrastrukturinvestitionen sowohl Selbstverwaltungsaufgaben als auch kommunale Gemeinschaftsaufgaben i.S. von Voigtländer. Deshalb muß versucht werden, die kommunalen Gemeinschaftsaufgaben von denen der Selbstver-

---

1 H.Voigtländer: Die speziellen Finanzzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs als Instrument zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben von Land und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden. a.a.O. S. 361.

2 A.O.Hirschman: The Strategy of Economic Development. 9. unveränderte Aufl. New Haven, London 1965. S. 83 f.

waltungsaufgaben besser abzugrenzen; oder anders ausgedrückt: wann ergibt sich die Notwendigkeit, gemeindliche Infrastrukturinvestitionen zu kommunalen Gemeinschaftsaufgaben zu erklären?

Sollen mit Hilfe von Infrastrukturinvestitionen[1] die Voraussetzungen für die anzustrebende räumliche Struktur geschaffen werden, so setzt die Verwirklichung des regionalpolitischen Konzepts in föderativen Staatsgebilden ein erhebliches Maß an externer vertikaler Koordinierung zwischen dem Bundesland und seinen kommunalen Gebietskörperschaften voraus. Koordination, d.h. eine "sachliche, zeitliche und räumliche Abstimmung von Entscheidungen" ist immer dann erforderlich, "wenn die Handlungen eines Akteurs das Handlungsergebnis eines anderen Akteurs (wesentlich) beeinflussen"[2]. Bei welchen infrastrukturellen Maßnahmen Interdependenzen wirksam werden, die bei gegebener Aufgabenverteilung eine Koordinierung notwendig machen, läßt sich jeweils aus der regionalpolitischen Zielfunktion und der ihr entsprechenden Strategie ableiten. Dabei werden besonders die drei folgenden Aspekte zur Begründung des Koordinierungserfordernisses angegeben[3]:

- wachstumspolitische Gesichtspunkte, damit eine Bündelung der Infrastrukturinvestitionen in einigen wenigen intraregionalen Wachstumspolen erreicht wird;
- sozialpolitische Erwägungen, die ein System von Versorgungszentren notwendig machen;
- technische Sachzwänge, z.B. bei den Maßnahmen der Bandinfrastruktur.

Aus regionalpolitischer Sicht sollten folglich alle die gemeindlichen Infrastrukturinvestitionen zu kommunalen Gemeinschaftsaufgaben erklärt werden, bei denen eine Abstimmung zwischen dem Land und seinen Gemeinden erforder-

---

1 Unter Infrastrukturinvestitionen wird im Anschluß an Jansen der Einsatz von Produktionsfaktoren verstanden, "der auf die Erhaltung, Vergrößerung und/oder Verbesserung des möglichen Outputs der Infrastruktur gerichtet ist." P.G.Jansen: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik. a.a.O. S. 18.

2 H.K.Schneider: Plankoordinierung in der Regionalpolitik. a.a.O. S. 238.

3 siehe hierzu H.Haller: Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften. a.a.O. S. 263 ff.

lich wird. M.a.W. die Notwendigkeit zur Koordination wird zum entscheidenden Kriterium, ob die betrachtete gemeindliche Infrastrukturinvestition aus dem Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben ausgegliedert und dem der kommunalen Gemeinschaftsaufgaben zugeordnet wird. Welche gemeindlichen Investitionen sollten nun dem Institut der Gemeinschaftsaufgaben des Landes und seiner kommunalen Gebietskörperschaften zugerechnet werden?

Unterstellt man eine regionalpolitische Zielfunktion, die ökonomischen und sozialen Argumentvariablen Rechnung trägt, so empfiehlt es sich, besonders folgende gemeindliche Infrastrukturleistungen zu kommunalen Gemeinschaftsaufgaben zu erklären:

- Maßnahmen zur Verbesserung der gemeindlichen Wirtschaftsstruktur. In diesem Bereich kommt der Mitwirkung des Landes entscheidende Bedeutung bei der Festlegung der örtlichen Basisproduktionen (wirtschaftliche Grundfunktion) zu, aber auch bei den sich daraus ergebenden Konsequenzen (z.B. Erschließung von Industriegelände einschließlich verkehrlicher Anbindung).
- Maßnahmen zur Verbesserung der gemeindlichen Siedlungsstruktur. Hierzu sind nicht nur die umfangreichen Aufgaben der Stadtsanierung bzw. der Dorferneuerung zu zählen, sondern auch die der Bereitstellung von Siedlungsgelände, damit der Forderung nach dezentraler Konzentration entsprochen wird.
- Investitionen auf dem Gebiet des Krankenhauswesens einschließlich Altersheime. Eine weitgehend gleiche Versorgung der Bevölkerung in allen Teilräumen mit diesen Leistungen kann nur durch ein System von Krankenhäusern unterschiedlicher Größe und Spezialisierung gewährleistet werden.
- Investitionen auf dem Gebiete des Erziehungswesens, wobei das Leistungsbukett vom Kindergarten bis zu den zur Hochschulreife führenden Schulformen reichen sollte. Die Notwendigkeit zur Mitwirkung des Landes in diesem

Aufgabenbereich ergibt sich außer aus den räumlichen Implikationen der Gerechtigkeitszielsetzung auch aus der Forderung nach einer integrierten Gesamtschule, die eine verstärkte räumliche Komplexbildung bedingt.

Müssen damit das Land und seine kommunalen Gebietskörperschaften bei diesen gemeindlichen Infrastrukturleistungen zusammenarbeiten, weil die Interdependenzen, die von diesen Maßnahmen hervorgerufen werden, eine Koordinierung erforderlich machen, so verbleiben den Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Investor im wesentlichen auf dem Gebiete der Selbstverwaltung nur die Infrastrukturinvestitionen zur Verbesserung des örtlichen Freizeitwertes. Gerade diese Maßnahmen, wie beispielsweise der Bau von Theatern, Sportstätten und Parkanlagen, sind geeignet, das Interesse der Gemeindeeinwohner an den lokalen Problemen zu intensivieren, da mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung die dem einzelnen zur Verfügung stehende Freizeit weiter zunehmen wird.

Die kommunalen Infrastrukturinvestitionen bilden die Basis für eine kontinuierliche Leistungserstellung. Diese Aufgabe fällt den kommunalen Gebietskörperschaften zu, da sie Träger der Infrastruktureinrichtungen sind. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit bei diesen Folgeleistungen der gemeindliche Handlungsspielraum einzugrenzen ist.

In entwickelten Volkswirtschaften erscheint besonders in drei Bereichen der laufenden kommunalen Aufgabenerfüllung, nämlich dem Polizei-, Krankenhaus- und Schulwesen, eine landeseinheitliche Regelung notwendig zu sein. Deshalb sollten von den jeweiligen Landesministerien den einzelnen Gemeinden für deren Polizei-, Lehr-, Ärzte- und Pflegepersonal verbindliche Stellen- und Tätigkeitspläne vorgegeben werden. Hierzu bietet sich das Institut der Auftragsangelegenheiten an, das Voigtländer zwar definiert, nicht jedoch durch Beispiele näher kennzeichnet.

4. Zusammenfassung

Bevor die Probleme der Finanzierung gemeindlicher Infrastrukturaufgaben im Rahmen des kommunalen Einnahmensystems erörtert werden, ist die erarbeitete Ausgangsbasis kurz zu skizzieren:

Geht man von einer regionalpolitischen Zielfunktion mit ökonomischen und sozialen Argumentvariablen aus, so stellt sich die anzustrebende räumliche Struktur als ein System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen unterschiedlicher Ordnung dar. Auf die Verwirklichung dieser Siedlungsstruktur kann die öffentliche Hand mit Hilfe der Infrastrukturpolitik Einfluß nehmen.

In föderativen Staatsgebilden, in denen die regionalpolitischen Akteure nach der Leitidee des kooperativen Föderalismus handeln, kann die Bereitstellung von Infrastrukturleistungen in erheblichem Umfange durch die kommunalen Gebietskörperschaften erfolgen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, daß die Gemeinden von ihrer Leistungsfähigkeit her zur Durchführung dieser Infrastrukturaufgaben gerüstet sind. Für die Güter und Dienste der Ver- und Entsorgungsbetriebe, aber auch der Verkehrsbetriebe wird selbst nach der Verwaltungsreform auf der gemeindlichen Ebene häufig keine ökonomisch ausreichende Grundlage gegeben sein, so daß diese Leistungen von öffentlich-rechtlichen Unternehmen auf der Kreis- bzw. Regionsebene erbracht werden sollten.

Versucht man, die Gemeindeaufgaben nach finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu katalogisieren, so bietet sich als Gliederungsmerkmal das Verantwortungskriterium an. In Ländern mit föderativem Staatsaufbau basiert dieses Kriterium auf dem Lastenverteilungsgrundsatz, der eine enge Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zum Inhalt hat. Danach lassen sich die gemeindlichen Leistungen folgendermaßen einteilen:

- Infrastrukturinvestitionen zur Verbesserung des örtlichen Freizeitwertes sollten von den kommunalen Gebietskörperschaften als Selbstverwaltungsaufgaben erbracht werden;
- Infrastrukturinvestitionen zur Verbesserung der gemeindlichen Wirtschafts- und Siedlungsstruktur und zum Ausbau des Krankenhaus- und Erziehungswesens sind den Gemeinschaftsaufgaben der Länder und deren Gemeinden zuzuordnen;
- bei der laufenden kommunalen Aufgabenerfüllung sollten die Stellen- und Tätigkeitspläne für das Polizei-, Lehr-, Ärzte- und Pflegepersonal zu Auftragsangelegenheiten erklärt werden.

Welche Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems entspricht am ehesten dieser gemeindlichen Aufgabengliederung?

3. Teil: Finanzierung der gemeindlichen infrastrukturellen Aktivitäten im Rahmen des kommunalen Einnahmensystems

In die Betrachtung sollen jetzt die Probleme einbezogen werden, die sich bei der finanziellen Absicherung der kommunalen Infrastrukturpolitik stellen. Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich schon aus dem Tatbestand, daß die gegenwärtigen finanziellen Beziehungen von Ländern und Gemeinden durch einen "Wildwuchs" gekennzeichnet sind, dessen Beseitigung immer dringlicher wird[1]. Da die gemeindliche Ausgabenpolitik zum Datum für die Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems erklärt worden ist, bleiben die Wandlungen in den Länder-Gemeinden-Beziehungen auf infrastrukturellem Gebiet nicht ohne Auswirkungen auf die Finanzierung des gemeindlichen Leistungsangebots. Bevor jedoch die hieraus zu ziehenden Schlußfolgerungen im einzelnen aufgezeigt werden können, bedarf es noch einiger kurzer abgrenzender Vorbemerkungen.

Mittelpunkt der folgenden Ausführungen wird die Diskussion der Fragen sein, wie aus regionalpolitischem Blickwinkel die gemeindlichen Selbstverwaltungs- und Gemeinschaftsaufgaben mit den beiden Hauptelementen des kommunalen Einnahmensystems, nämlich den Gemeindesteuern und dem vertikalen kommunalen Finanzausgleich, am besten finanziert werden können. Die Probleme der gemeindlichen Gebührenpolitik[2] und Kreditfinanzierung werden - soweit es erforderlich ist - am Rande erörtert. Da die kommunalen Gebietskörperschaften bei den Auftragsangelegenheiten i.S. des Lastenverteilungsgrundsatzes keine eigenen Aufgaben, sondern die des Landes wahrnehmen, ist für deren Finanzierung ausschließlich das

---

1 K.H.Hansmeyer: Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik? In: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Festschrift für Fritz Neumark. Tübingen 197o. S. 45o.

2 siehe hierzu besonders K.H.Hansmeyer und D.Fürst: Die Gebühren. Zur Theorie der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen. In: Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften. Bd. 18. Stuttgart 1968.

Land zuständig[1]. Die finanzielle Absicherung dieser Leistungen stellt damit kein Problem dieser Arbeit dar, die ihre Fragestellung auf die Finanzierung solcher kommunalen Güter und Dienste begrenzt wissen will, bei deren Bereitstellung die Gemeinden einen - wenn auch größtenteils beschränkten - Handlungsspielraum haben. D.h. die Problemstellung wird auf einen Tatbestand eingeengt, der eine kommunale Ausgabenverantwortung bedingt.

1. Zur Problematik der Finanzierung kommunaler Gemeinschaftsaufgaben

Mit dem Institut der kommunalen Gemeinschaftsaufgaben wird ein Fragenkreis angesprochen, der erst in neuester Zeit Eingang in die Diskussion um die Gemeindefinanzreform gefunden hat. Diese Kategorie des kommunalen Leistungsangebots soll deshalb hier besondere Beachtung finden.

1.1 Finanzierung kommunaler Gemeinschaftsaufgaben als Koordinierungsinstrument

Die gemeindlichen Infrastrukturinvestitionen, die zu Gemeinschaftsaufgaben des Landes und seiner kommunalen Gebietskörperschaften erklärt worden sind, bilden zusammen mit den Bandinfrastrukturinvestitionen das Kernstück zur Verwirklichung einer räumlichen Struktur mit Entwicklungsschwerpunkten und -achsen unterschiedlicher Ordnung. In einer umfassenden Koordinierung dieser Infrastrukturleistungen und in deren finanzieller Absicherung sind somit zwei wichtige Bedingungen für den Gesamterfolg des regionalpolitischen Konzepts zu sehen. Diese beiden Voraussetzungen stehen in einem engen Verhältnis zueinander.

Da in einem föderativen Staatsgebilde die Machtverteilung zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen eine wesent-

---

1 Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland. S. 4o; siehe hierzu aber auch die analoge Forderung der Troeger-Kommission für die Bundesauftragsverwaltung. Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 2o5.

liche Determinante für den Koordinierungserfolg ist[1], kommt der Verteilung der Verfügungsgewalt über öffentliche Einnahmen für die Plankoordinierung in der Regionalpolitik eine nicht unerhebliche Bedeutung zu, weil durch den finanziellen Spielraum der einzelnen regionalpolitischen Akteure deren Autonomiebereich mitbestimmt wird. Bevor deshalb Forderungen zur Finanzierung kommunaler Gemeinschaftsaufgaben abgeleitet werden können, wird eine Aussage darüber erforderlich, welche Autoritätsstruktur bei der Abstimmung über infrastrukturelle Aktivitäten zwischen den Ländern und ihren Gemeinden anzustreben ist. Indem man diesen Gesichtspunkt in die Finanzierungsüberlegungen einbezieht, kann von dieser Seite her das Koordinierungsbemühen unterstützt werden.

Bisher sind die Fragen, die aufgeworfen werden, wenn man die Infrastrukturmaßnahmen des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften zu einem koordinierten regionalen Gesamtplan zusammenfassen will, weitgehend unbeantwortet geblieben. Weder ist es bislang gelungen, die regionalpolitischen Tätigkeiten der einzelnen Ressorts genügend aufeinander abzustimmen, noch konnten die Zuständigkeiten und das Zusammenwirken der Exekutive und der Legislative bei der Infrastrukturpolitik genau umschrieben werden. Ähnlich ungeklärt ist die Art und Weise der Koordinierung regionalpolitischer Aktivitäten zwischen der Landes- und Gemeindeebene[2]. Da die Erörterung dieses komplexen Zusammenhangs den Rahmen dieser Arbeit weit überschreiten würde, wird eine Beschränkung auf eine Aussage über die anzustrebende Machtverteilung zwischen dem Land und seinen kommunalen Ge-

---

1 H.K.Schneider: Plankoordinierung in der Regionalpolitik. a.a.O. S. 256.

2 Wie umstritten dieser Problemkreis ist, hat sich noch auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vom 29.9. - 2.1o.197o in Innsbruck bei der Diskussion des Referats von Stern gezeigt. K.Stern: Rationale Infrastrukturpolitik und Regierungs- und Verwaltungsorganisation. In: Grundlagen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. Hrsg. von H.Arndt und D.Swatek. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 58. Berlin 1971. S. 69 ff.

bietskörperschaften erforderlich. Diese Beschränkung ist vertretbar, weil das Hauptaugenmerk dieser Untersuchung der finanziellen Absicherung gemeindlicher Infrastrukturleistungen gilt, und damit in diesem Zusammenhang nur zu prüfen ist, wie das Verfahren der Einordnung kommunaler infrastruktureller Maßnahmen in das regionale Entwicklungskonzept hierdurch erleichtert werden kann.

Als adäquate Form der Koordinierung für die Handlungen der politischen Entscheidungsträger verschiedener Ebenen bietet sich in Ländern mit föderativem Staatsaufbau die Bildung von Gremien an. In der BRD sind mit der Schaffung des Finanzplanungsrates[1] und des Konjunkturrates[2] erste Schritte in diese Richtung getan worden. Aber auch bei den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern bedient man sich dieses Koordinierungsinstruments [3]. Wird nun auf Landesebene ein Infrastrukturplanungsrat des Landes und seiner Gemeinden gebildet, so stellt sich gleichzeitig mit der Frage nach dem Umfang der Entscheidungsvollmachten dieses Gremiums das Problem, wie kompetitive Situationen gelöst werden sollten.

Da - wie gezeigt worden ist - die überörtlichen Belange eine erhebliche Einschränkung der gemeindlichen Autonomie notwendig machen, sollte das Land im Konfliktfalle die Machtmittel haben, notfalls eine "partielle Subordinierung"

---

1 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder. In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. (1969). § 51.

2 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. (1967). § 18.

3 Als kritische Stellungnahme zum Umfang der Befugnisse dieser Gremien, aber auch zum Nebeneinander von Rechtsgrundlagen und Institutionen siehe
W.Zohlnhöfer: Lokalisierung und Institutionalisierung der Infrastrukturplanung im föderativen System: Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben in der BRD. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Hrsg. von R.Jochimsen und U.E.Simonis. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 54. Berlin 1970. S. 681 ff; und W.Albers: Anforderungen an eine moderne Haushaltswirtschaft. In: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Festschrift für F.Neumark. Tübingen 1970. S. 347 ff.

der kommunalen Interessen unter die des Landes erzwingen zu können[1]. Zu dem gleichen Ergebnis kommt auch Jansen. Nach seiner Auffassung ist "keine effiziente Koordination von Infrastrukturinvestitionen" möglich, ohne daß "eine Unterordnung der verschiedenen regionalpolitischen Entscheidungsträger in irgendeiner Form notwendiger Bestandteil eines komplexen Steuerungssystems (wird)"[2]. Inwieweit hat dieser Gesichtspunkt nun bisher Eingang in die Finanzierungsüberlegungen für die kommunalen Gemeinschaftsaufgaben gefunden?

1.2 Forderungen zur Finanzierung kommunaler Gemeinschaftsaufgaben

Nach der Auffassung von Voigtländer[3] empfiehlt sich das folgende Finanzierungsverfahren:
Der Finanzierungsbeitrag des Landes zu den kommunalen Gemeinschaftsaufgaben solle in Form zweckgebundener Zuweisungen gewährt werden, damit eine aufgabenbezogene Mittelverwendung gesichert ist. Angesichts der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Relevanz der kommunalen Infrastrukturinvestitionen sei aber von der Festsetzung einer bestimmten gemeindlichen Beteiligungsquote abzusehen. Ein fester Finanzierungssatz berge nämlich die Gefahr in sich, daß notwendige Infrastrukturinvestitionen wegen der mangelnden Finanzkraft der betreffenden Gemeinde nicht vorgenommen werden. Vielmehr müsse die Finanzkraft der kommunalen Ge-

---

1 H.K.Schneider: Plankoordinierung in der Regionalpolitik. a.a.O. S. 249.

2 P.G.Jansen: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik. a.a.O. S. 118.
In die gleiche Richtung tendiert auch eine Aussage von Klaassen. Er stellt fest, "implicit in the above remarks (gemeint sind Ausführungen zur area redevelopment policy) is the fact that the most central governments play an important role in the area redevelopment policy".
L.H.Klaassen: Methods of Selecting Industries for Depressed Areas. a.a.O. S. 21.

3 H.Voigtländer: Die speziellen Finanzzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs als Instrument zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben von Land und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden. a.a.O. S. 372 ff.

bietskörperschaften, die an den zukünftigen Leistungen des Investitionsprojekts teilhaben, nach einem im voraus bestimmten Verfahren ermittelt werden. Für die "Rest"-finanzierung sei das Land zuständig[1].

Diesem Vorschlag ist insoweit zuzustimmen, als er auf eine zweck- bzw. objektbezogene Mittelverwendung abstellt. Gegen das Finanzierungsverfahren müssen jedoch Bedenken erhoben werden. So ist Voraussetzung für die Bestimmung der Finanzkraft die Festlegung der Gemeinden, deren Einwohner spätere Nutznießer des Investitionsvorhabens sind. Dies ist nicht immer möglich. Die Einwohner einer Gemeinde können die gleiche Infrastrukturleistung nämlich durchaus in verschiedenen Zentren nachfragen. Darüber hinaus muß beachtet werden, daß die Nutzungsfrequenz mit wachsender Entfernung vom zentralen Ort abnimmt. Eine Antwort darauf, wie diese Gesichtspunkte in sein Finanzierungsverfahren einzubeziehen sind, bleibt Voigtländer jedoch schuldig.

Ein anderer Einwand bezieht sich auf die gemeindlichen Einnahmen, die in die Ermittlung der Finanzkraft eingehen. Da Voigtländer von Finanzkraft spricht, müssen die kommunalen Eigeneinnahmen und die allgemeinen Finanzzuweisungen berücksichtigt werden, denn wegen der beschränkten gemeindlichen Finanzhoheit bestimmen diese beiden Einnahmequellen den finanziellen Handlungsspielraum einer jeden Gemeinde. Damit werden die gemeindlichen Infrastrukturinvestitionen mit zwei Arten von Finanzzuweisungen der Länder finanziert, und zwar direkt durch zweckgebundene und indirekt durch allgemeine Zuweisungen. Dieser Sachverhalt ist mit klaren finanziellen Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden nicht vereinbar.

---

1 Die gleiche Betrachtungsweise liegt auch einer Entschliessung der Ministerkonferenz für Raumordnung zum kommunalen Finanzausgleich zugrunde. Dort heißt es, daß für den Ausbau der gemeindlichen Infrastruktur "in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder ein Investitionsfonds oder Investitionshilfen vorzusehen (seien), mit denen eine Teilfinanzierung zentralörtlicher Einrichtungen sichergestellt wird." Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung über die Berücksichtigung raumordnerischer Gesichtspunkte beim kommunalen Finanzausgleich. In: Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung. Deutscher Bundestag. Drucksache VI/1340. Anlage 3. S. 145.

Neben diesen verfahrenstechnisch bedingten Bedenken ist jetzt zu erörtern, ob bei dieser Finanzierungsmethode die Länder in kompetitiven Situationen ihre Interessen gegenüber denen der Gemeinden durchsetzen können. Da nach dem Finanzierungsvorschlag von Voigtländer die Länder die "Rest"-finanzierung für die kommunalen Gemeinschaftsaufgaben vornehmen sollen, hängt ihr Einfluß auf die gemeindlichen infrastrukturellen Maßnahmen von der Höhe des erforderlichen Zuschusses ab. Es ist folglich durchaus denkbar, daß besonders relativ finanzstarke kommunale Gebietskörperschaften bestimmte Investitionsvorhaben gegen den Willen des Landes durchführen, wenn sie diesen Projekten bei ihren Planungen eindeutig die Priorität zuerkennen. Um auch diese finanziell leistungsfähigen Gemeinden zu einem mit der regionalpolitischen Strategie konformen Verhalten zu veranlassen, ist deshalb für die finanzielle Absicherung der kommunalen Gemeinschaftsaufgaben die Schaffung eines zentralen Investitionsfonds zu empfehlen.

Die Verwaltung dieses gemeinsamen Fonds des Landes und seiner kommunalen Gebietskörperschaften, aus dem gesamte Finanzierung der kommunalen Gemeinschaftsaufgaben erfolgen sollte, ist dem jeweiligen Bundesland zu übertragen. Als Fondsverwalter gibt so das Land im Regelfall die Mittel für das betrachtete Investitionsvorhaben frei, wenn die beteiligten regionalpolitischen Akteure die hierzu notwendigen Planungen aufeinander abgestimmt haben. In Konfliktsituationen kann das Bundesland dagegen durch die Verweigerung der Mittelfreigabe die betroffene Gemeinde zwingen, ihre Infrastrukturinvestitionen in den Rahmen des regionalen Entwicklungskonzepts einzuordnen.

Dieses Machtmittel des Landes greift jedoch nur dann, wenn die den Gemeinden zugebilligte beschränkte Finanzhoheit auf einer kommunalen Einnahmen- und Kreditpolitik basiert, die den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften keine an ihren eigenen Planungen ausgerichtete Bestimmung des finanziellen Handlungsspielraums erlaubt. Damit kommt neben einer kontrollierten gemeindlichen Kreditpolitik

einer möglichst weitgehenden bedarfsorientierten Einnahmendifferenzierung für die laufende kommunale Leistungserstellung als flankierende Maßnahme entscheidende Bedeutung zu[1].

Das Postulat zur Bildung eines gemeinsamen Investitionsfonds wird auch unterstützt durch die Forderungen, die unter dem Blickwinkel der Aufbringung der finanziellen Mittel für die kommunalen Gemeinschaftsaufgaben gestellt werden müssen. Begreift man das Bundesland als eine arbeitsteilige Einheit, so übernehmen einzelne Teilgebiete Komplementärfunktionen für benachbarte Räume. Da in diesen Ergänzungsräumen (z.B. Naherholungsgebiete) die Gemeinden ihren Einwohnern häufig wegen der funktionsbedingten mangelnden lokalen Finanzkraft kein angemessenes Leistungsangebot bereitstellen können, ist eine Unterstützung durch leistungsfähigere Teilräume zu fordern. Aber auch aus dem Gedanken der social area redevelopment policy, die nicht zuletzt das Postulat nach aktiver Sanierung zum Inhalt hat, kann ein gewisses Maß an Mitverantwortung der leistungsfähigeren Teilgebiete für die zurückgebliebenen Räume hergeleitet werden. Deshalb sollten die für die Entwicklung des Gesamtraumes bedeutsamen gemeindlichen Infrastrukturinvestitionen auch möglichst aus solchen Steuern finanziert werden, deren Ausgestaltung auf dem Leistungsfähigkeitsprinzip basiert.

Werden für bestimmte Infrastrukturinvestitionen spezielle Steuern erhoben, wie die Mineralölsteuer für den Straßenbau, so sind diese Mittel ebenfalls dem Fonds zuzuführen. Eine Kreditfinanzierung sollte dagegen nur im Rahmen der Stabilisierungspolitik oder aus den Gründen eines zeitlichen Belastungsausgleichs (inter-generation-equity-principle) erfolgen.

Anschließend gilt es nun, zu untersuchen, welche Gestaltung des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs diesen Forderungen am besten entspricht. Ein Vergleich zwischen der

---

1 siehe hierzu im 3. Teil dieser Arbeit Tz 2.

hierbei vorzuschlagenden Lösung und den gegenwärtig gültigen Regelungen zeigt die Richtung für die nächsten Schritte im Rahmen der Reform des gemeindlichen Finanzausgleichs an.

1.3 Finanzierung der kommunalen Gemeinschaftsaufgaben

Mit dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"[1] werden nur zum Teil die gesetzlichen Voraussetzungen für eine koordinierte Infrastrukturpolitik geschaffen. Da die Regionalpolitik nicht nur die Gestaltung des Wirtschaftsraumes zum Ziele hat, sondern darüber hinaus auch die des Lebensraumes, müssen neben den Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik auch die zur Verwirklichung der räumlichen Implikationen der Gerechtigkeitszielsetzung erforderlichen infrastrukturellen Aktivitäten im koordinierten regionalen Gesamtplan erfaßt werden. Der Gesetzgeber sollte deshalb die den kommunalen Gemeinschaftsaufgaben zuzurechnende gemeindliche Investitionstätigkeit zu einer umfassenden kommunalen Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der gemeindlichen Infrastruktur" erklären.

Arbeiten das Land und seine kommunalen Gebietskörperschaften bei der Planung der Gemeinschaftsaufgaben zusammen, so haben sie nach dem Lastenverteilungsgrundsatz auch gemeinsam für die finanzielle Absicherung dieser kommunalen infrastrukturellen Investitionen zu sorgen. Hierzu bietet sich die Schaffung eines Investitionsfonds auf Landesebene an, wobei die finanziellen Mittel möglichst aus den Einnahmen einer Steuer stammen sollten, die nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip gestaltet ist.

Dieser Forderung entspricht am ehesten das Aufkommen aus der Einkommensteuer. Durch Gesetz sollte deshalb festgelegt werden,daß Einnahmen aus der Einkommensteuer in erforderlicher Höhe dem Investitionsfonds zugeführt werden müssen. Das Land und die Gemeinden entscheiden dann gemein-

1 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". a.a.O. S. 1861 ff.

sam über die Verteilung der Mittel aus dem Fonds auf die kommunalen Gebietskörperschaften, indem sie prüfen, wie sich die von den einzelnen Gemeinden geplanten Investitionsvorhaben in das regionale Entwicklungskonzept einfügen.

Dieser Lösungsvorschlag unterscheidet sich von der Gemeindeeinkommensteuer. Jetzt steht den Gemeinden nämlich nicht das Recht zu, allein über die Mittelverwendung zu entscheiden. Gleichzeitig ändert sich auch der Zuteilungsmodus, und zwar tritt an die Stelle des Maßstabes "örtliches Aufkommen" der der vorgesehenen Investitionsprojekte. Die vorgeschlagene Regelung zur Finanzierung der kommunalen Infrastrukturinvestitionen nimmt folglich eine Zwitterstellung zwischen einer zweckgebundenen Zuweisung und einer Gemeindesteuer ein und entspricht damit dem Institut der kommunalen Gemeinschaftsaufgabe, weil zur Voraussetzung der Finanzierung eine Abstimmung zwischen dem Land und seinen kommunalen Gebietskörperschaften über die Infrastrukturmaßnahmen gemacht wird.

Nun bedarf die Aussage über die Ausstattung des Investitionsfonds mit Mitteln aus der Einkommensteuer noch einiger ergänzender Bemerkungen. So ist zunächst zu fragen, ob beispielsweise auch eine Finanzierung der Verkehrsinvestitionen aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer vertretbar ist. Grundsätzlich ist gegen eine Finanzierung dieser Investitionen aus einer speziellen Steuer nichts einzuwenden, da die Gesichtspunkte, die zur Forderung nach einer Besteuerung aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips führen, hier an Gewicht verlieren.

Weiterhin ist zu fragen, wann und unter welchen Bedingungen einer Finanzierung der kommunalen Gemeinschaftsaufgaben aus Kreditmitteln zugestimmt werden kann. Ein Aspekt für eine Kreditfinanzierung ergibt sich unter dem Blickwinkel der Stabilisierungspolitik. So sollten Einnahmen, die während der Hochkonjunktur stillgelegt worden sind, in Phasen einer rückläufigen Wirtschaftsentwicklung auch zur Finan-

zierung kommunaler Investitionen verwendet werden, um so einen Beitrag zur Erreichung des wirtschaftlichen Gleichgewichts zu leisten. In den sog. Investitions-"spitzen", die ihre Ursache in einem "Nachhol"-bedarf an kommunalen Infrastrukturinvestitionen haben, ist ein weiterer Gesichtspunkt für eine Kreditfinanzierung zu sehen. Hier muß geprüft werden, ob nicht eine Anleihefinanzierung ratsam ist, damit ein zeitlicher Belastungsausgleich bewirkt wird[1].

Es bleibt damit anzumerken, daß aus regionalpolitischer Sicht dem kommunalen Finanzausgleich grundlegende Bedeutung für die Realisierung des regionalen Entwicklungskonzepts zukommt. Diese Feststellung steht im Gegensatz zu den Forderungen der Ansätze mit kostenäquivalentem Belastungsprinzip, die dem gemeindlichen Finanzausgleich nur subsidiäre Funktionen zuweisen.

2. Zur Problematik der Finanzierung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben

Nach dem erarbeiteten Gliederungsschema stellt der Bereich eigenverantwortlicher gemeindlicher Tätigkeiten neben den kommunalen Gemeinschaftsaufgaben den zweiten wichtigen Fragenkreis dar. Die finanzielle Absicherung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben entspricht dem Lastenverteilungsgrundsatz, wenn sie wegen der beschränkten kommunalen Finanzautonomie aus gemeindlichen Eigeneinnahmen und allgemeinen - sprich nicht-zweckgebundenen - Zuweisungen erfolgt.

---

1 Zur Problematik eines angemessenen zeitlichen Belastungsausgleichs, der sich bei Ausgaben-"spitzen" und -"tälern" empfiehlt, siehe besonders H.Haller: Zur Poblematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 19. Hrsg. von F.Neumark. Tübingen 1958/9. S. 72 ff, und R.A.Musgrave: Theorie der öffentlichen Schuld. In: Handbuch der Finanzwissenschaft. Bd. 3. 2. völlig neubearbeitete Aufl. Hrsg. von W.Gerloff und F.Neumark. Tübingen 1958. S. 68 ff.

2.1 Forderungen zur Finanzierung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben

2.1.1 Regionalpolitische Urteilsregeln

Die finanzielle Absicherung der laufenden kommunalen Leistungserstellung ist zunächst einmal ein Problem der bedarfsgerechten Einnahmendifferenzierung. Dabei sind besonders zwei Aspekte zu beachten.

Der eine Gesichtspunkt ergibt sich aus einem markanten Kennzeichen der angestrebten räumlichen Ordnung, nämlich dem System von Entwicklungsschwerpunkten unterschiedlichen Ranges. Folglich müssen sich diese Unterschiede im Finanzbedarf zwischen den verschiedenen Gemeindetypen auch in deren laufenden Einnahmen widerspiegeln[1]. Neben den räumlich-strukturellen Aspekt tritt noch ein zeitlicher Gesichtspunkt. Da das kommunale Leistungsangebot mit der ökonomischen Entwicklung umfangreicher und in der Regel auch qualitativ besser wird, müssen die gemeindlichen Einnahmen nicht nur von kurzfristigen zeitlichen Schwankungen weitgehend unabhängig, sondern auch mit dem Wachstum des Sozialprodukts eng korreliert sein[2]. Nur so kann aus finanzierungstechnischer Sicht eine langfristig störungsfreie Bereitstellung von kommunalen Infrastrukturleistungen erreicht werden.

Unter regionalpolitischem Blickwinkel nicht minder wichtig ist die Frage nach der Art und Weise der Aufbringung gemeindlicher Einnahmen. Damit wird ein wesentlicher Aspekt der Besteuerungspolitik angesprochen, nämlich der der Belastungsgerechtigkeit. Hier ist zunächst zu erörtern, ob örtliche Hebesatzvariationen heute noch ihre Berechtigung haben.

---

1 siehe hierzu auch Empfehlungen des Beirates für Raumordnung beim Bundesminister des Innern. a.a.O. S. 161, N.Kloten und K.Höpfner: Regionalpolitische Postulate und Urteilsregeln für Formen kommunaler Besteuerung. a.a.O. S. 348; und Art. Gemeindefinanzen (H.Timm). a.a.O. S. 303.

2 siehe hierzu Art. Gemeindefinanzen (H.Timm). a.a.O. S. 303.

Während der Zeiten mit geringer ökonomischer Integration und ausgeprägten Differenzierungen in den lokalen Bedürfnissen konnte eine unterschiedlich hohe Besteuerung der Gemeindeeinwohner mit entsprechenden Unterschieden in der Bereitstellung von kommunalen Gütern und Diensten begründet werden. Mit der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung und der Entwicklung des Staates zu einem modernen Wohlfahrtsstaat verliert dieser Rechtfertigungsgrund aber stetig an Bedeutung. Diese Entwicklungstendenz findet ihren Ausdruck in der Forderung nach weitgehend gleichen Lebensbedingungen in allen Teilräumen[1]. So erwartet ein jedes privates Wirtschaftssubjekt von der öffentlichen Hand - unabhängig davon, wo es seinen Wohnsitz hat - ein überall gleichmäßig gutes und umfassendes Leistungsangebot auf dem Gebiete der Daseinsvorsorge. Wesentliche Unterschiede sind weder hinsichtlich des Leistungsniveaus noch des Leistungsbuketts vertretbar. Folglich ist in einem derartigen Staatswesen für lokale Hebesatzvariationen kein Platz mehr. Deshalb sollten die Steuerzahler unabhängig von ihrem Wohnsitz bzw. Standort bei der Verursachung des gleichen Steuertatbestands auch gleich hoch belastet werden[2].

Weiter ist zu fragen, welches Besteuerungsprinzip bei der gemeindlichen Belastungspolitik anzuwenden ist. Da die kommunalen Infrastrukturleistungen auf die Berücksichtigung ökonomischer und sozialer Argumentvariablen abstellen, sollte die Art und Weise der Finanzierung die angestrebte Wirkungsrichtung dieser kommunalen Aktivitäten unterstützen. So muß für die in erster Linie unternehmensorientierten gemeindlichen Güter und Dienste die Zugrundelegung des Prinzips der Kostenäquivalenz gefordert werden, damit dem Aspekt der ökonomisch optimalen räumlichen Faktorallokation Rechnung getragen wird. Ebenso ist umgekehrt für die

---

1 H.Haller: Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften. a.a.O. S. 267.

2 Diese Forderung hat auch Gültigkeit bei der Erhebung von Gebühren und Beiträgen für kommunale Güter und Dienste, weil sonst die Gefahr besteht, daß von dieser Seite her eine "standortunabhängige" gemeindliche Steuerpolitik unterlaufen wird.

Finanzierung der gemeindlichen Leistungen auf dem Gebiete der sozialen und kulturellen Infrastruktur die Anwendung des Leistungsfähigkeitsgrundsatzes zu postulieren, um den interpersonell redistributiven Wirkungen dieses kommunalen Leistungsangebots zu entsprechen. Inwieweit läßt sich nun eine derartige gemeindliche Belastungspolitik mit einander diametral gegenüberstehenden Besteuerungsprinzipien[1] realisieren?[2]

Die geforderte Vorgehensweise setzt eine Zuordnung der kommunalen Infrastrukturleistungen zu einer der beiden Kategorien voraus. Sicherlich können die meisten gemeindlichen Güter und Dienste nach den beiden Gesichtspunkten gegliedert werden, wenn man ausschließlich deren primäre Wirkungsrichtung betrachtet. Werden jedoch die vielfältigen Interdependenzen zwischen den einzelnen Leistungen des gemeindlichen Infrastrukturbündels berücksichtigt, das in seiner Gesamtheit erst eine entscheidende Voraussetzung für einen funktionsfähigen Raum schafft, so verliert die Gruppierung der kommunalen Infrastrukturleistungen zunehmend an Eindeutigkeit.

Aber auch der Anwendung der beiden Besteuerungsprinzipien stehen erhebliche Widerstände entgegen. So verbietet sich bei den meisten primär ökonomisch orientierten kommunalen Infrastrukturleistungen eine kostenäquivalente Besteuerung, weil in der Regel keine Bemessungsgrundlage existiert, aus der ein genaues monetäres Äquivalent für die Inanspruchnahme gemeindlicher Güter und Dienste abgeleitet werden kann. Einwände gegen die Zugrundelegung des Leistungsfähigkeitsprinzips müssen erhoben werden, da für diesen Belastungsgrundsatz reagible Bemessungsgrundlagen und eine progressive Tarifgestaltung charakteristisch sind.

---

1 Zur näheren Kennzeichnung der beiden Besteuerungsgrundsätze siehe H.Haller: Zur Problematik eines rationalen Steuersystems. In: Kieler Vorträge. N.F. 41. Hrsg. von E.Schneider. Kiel 1965. S. 12 ff.

2 Zu den Einwänden, die gegen eine kostenäquivalente Kommunalbesteuerung zur Beeinflussung privater Standortentscheidungen erhoben werden können, siehe die ausführliche Darstellung im 1. Teil dieser Arbeit Tz 4. Deshalb wird dieser Fragenkomplex hier nur kurz skizziert.

Eine derartige subjektiv-orientierte Besteuerungspolitik führt aber im Zeitablauf zu schwankenden Einnahmen, so daß sie zur Finanzierung der laufenden Aufwendungen für die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben denkbar ungeeignet ist. Deshalb sollte sich die Kommunalbesteuerung durch eine Trennung von Leistung und Gegenleistung, durch relativ wenig reagible Bemessungsgrundlagen und durch eine proportionale Tarifgestaltung auszeichnen.

Gerade die Forderung nach einer Trennung von Leistung und Gegenleistung findet in den sozialpolitischen Bedenken gegen eine gemeindliche Belastungspolitik nach dem Prinzip der Kostenäquivalenz zusätzliche Unterstützung. So verstärkt eine kostenäquivalente Kommunalbesteuerung die regressive Wirkung der indirekten Besteuerung und verhindert eine interpersonelle Umverteilungspolitik mit Hilfe der kommunalen Güter und Dienste. Entscheidend für eine Ablehnung der gemeindlichen Steuerpolitik auf kostenäquivalenter Basis ist aber, daß sie nicht in den Rahmen der oben abgeleiteten regionalpolitischen Strategie paßt. Versucht man nämlich auf der einen Seite, unabhängig von der örtlichen Finanzkraft durch den Ausbau der Infrastruktur im Rahmen eines regionalen Entwicklungskonzepts die "Schwächen" der einzelnen Teilräume zu überwinden, so darf auf der anderen Seite nicht eine Umlegung der in den einzelnen Teilgebieten anfallenden Kosten auf die dort lebenden privaten Wirtschaftssubjekte angestrebt werden. Gegen derartige Bestrebungen sprechen gesellschaftspolitische Erwägungen aus gesamträumlicher Sicht und der Tatbestand der Funktionsteilung zwischen den Teilräumen[1].

Die angestrebte räumliche Struktur wird u.a. dadurch charakterisiert, daß die Versorgungskerne als zentrale Orte

---

1 Tragen alle Teilgebiete Mitverantwortung für die Entwicklung des Gesamtraumes, so ist beispielsweise in der Erklärung eines Teilraumes zum Erholungs- oder Wassereinzugsgebiet für die benachbarte Agglomeration ein Argument für eine langfristige Subventionierung des Ergänzungsraumes zu sehen.

auch für die Einwohner der Gemeinden in ihren Einzugsbereichen Güter und Dienste erbringen. Aus Gerechtigkeitsgründen sollten folglich die Gemeinden im Einzugsbereich zentraler Orte auch einen Finanzierungsbeitrag für diese Infrastrukturleistungen der Versorgungskerne erbringen. Hierzu bietet sich ein interkommunaler Finanzausgleich an. Einem horizontalen gemeindlichen Finanzausgleich stehen aber nicht unerhebliche Hemmnisse verfahrenstechnischer Art entgegen[1]. Deshalb sollte zunächst durch die kommunale Belastungspolitik versucht werden, den angestrebten Ausgleichseffekt dergestalt zu bewirken, daß dem "Leistungs"-strom von den Versorgungszentren in die umliegenden Gemeinden durch Überwälzung ein "Steuereinnahmen"-strom entgegenfließt. Diese Betrachtungsweise entspricht der Forderung nach einer "funktions"-bezogenen gemeindlichen Einnahmenpolitik. D.h. die Ansatzpunkte der kommunalen Belastungspolitik sollten an Merkmalen anknüpfen, die für die Aufgaben der einzelnen Gemeindetypen charakteristisch sind.

Da jedoch zu erwarten steht, daß die durch die Kommunalbesteuerung bewirkte Einnahmendifferenzierung nur in unzureichendem Ausmaße den funktionsbedingten gemeindlichen Bedarfsunterschieden entspricht, werden zusätzliche Maßnahmen im Rahmen des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs notwendig. So fordert die Ministerkonferenz für Raumordnung, bei den allgemeinen Zuweisungen "Sonderregelungen" für die Versorgungszentren vorzusehen, die die laufenden Aufwendungen für zentralörtliche Einrichtungen "angemessen" berücksichtigen[2].

Diese regionalpolitischen Forderungen stellen nur einen

---

1 siehe hierzu W.Albers: Möglichkeiten und Grenzen eines interkommunalen Finanzausgleichs. a.a.O. S. 63 ff, und K.H.Hansmeyer: Interkommunaler Finanzausgleich. a.a.O. S. 261 ff.

2 Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung über die Berücksichtigung raumordnerischer Gesichtspunkte beim kommunalen Finanzausgleich. a.a.O. S. 145, aber auch W.Ehrlicher: Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung. a.a.O. S. 81 ff.

Teil eines ganzen Bündels von Urteilsregeln zur Neuordnung des kommunalen Steuersystems dar[1]. Deshalb ist es notwendig, die regionalpolitischen Postulate mit den anderen Kriterien für adäquate Gemeindesteuern auf ihre Kompatibilität hin zu untersuchen, um den Rahmen für einen Kompromiß abzustecken. Dies setzt jedoch die Kennzeichnung der Forderungen voraus, die bisher in der Literatur neben den regionalpolitischen Postulaten erhoben worden sind.

2.1.2 Nicht-regionalpolitische Kriterien für adäquate Gemeindesteuern[2]

Hier sind zwei Arten von Kriterien zu unterscheiden, nämlich jene, die speziell für die Gemeindesteuern gelten und jene, nach denen Steuern im allgemeinen auf ihre Eignung hin überprüft werden.

Die allgemeinen Grundsätze der Besteuerung[3] umfassen im wesentlichen das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, die Forderung nach möglichst geringen Kosten der Steuererhebung, sowie den Grundsatz, das Wirtschaftswachstum und den Wettbewerb möglichst wenig zu beeinträchtigen. Diese allgemeinen Besteuerungsgrundsätze kollidieren häufig miteinander.

In einem Staat mit gemeindeeigenen Steuern kommt jedoch der Erfüllung folgender speziell kommunaler Besteuerungskriterien die Priorität zu:

- Eng verknüpft mit dem Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung ist das sog. Fühlbarkeitsargument. Diesem Kriterium wird ein hoher erzieherischer Wert zugemessen, weil durch die Heranziehung der Gemeindeeinwohner zur Finanzierung der kommunalen Leistungen, deren Interesse, an

---

1 siehe hierzu G.Zeitel: Die zweckmäßige Struktur des kommunalen Steuersystems. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von H.Timm und H.Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 32. Berlin 1964. S. 173 ff.

2 siehe hierzu Art. Gemeindefinanzen (H.Timm). a.a.O. S. 303. Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. S. 14 ff.

3 H.Haller: Finanzpolitik. a.a.O. S. 134 ff.

der politischen Willensbildung und an der Kontrolle der örtlichen Verwaltungsorgane mitzuwirken, intensiviert werden kann. Deshalb müßte für möglichst viele Gemeindeeinwohner möglichst direkt die Aufwendigkeit des lokalen Ausgabengebarens fühlbar sein.

- Die kommunalen Einnahmen sollten verhältnismäßig konjunkturunempfindlich sein. Die Begründung für diese Forderung beruht auf dem Tatbestand des fehlenden Zugangs der kommunalen Gebietskörperschaften zum Zentralbanksystem und auf der Ungewißheit der einzelnen Gemeinde darüber, ob es zum einheitlichen konjunkturgerechten Handeln aller kommunalen Gebietskörperschaften kommt. Bleibt nämlich eine gleichgerichtete Aktion aller kommunalen Entscheidungsträger aus, so muß eine Gemeinde, die in einer Rezession Ausgabenerhöhungen und Steuersenkungen vornimmt, damit rechnen, daß die positiven Auswirkungen dieses Verhaltens wegen der engen interkommunalen Verflechtungen größtenteils anderen Gemeinden zugute kommen. Gleiches gilt für die entgegengesetzte Konjunkturphase. Hier verschlechtert eine kommunale Gebietskörperschaft, die sich stabilitätsorientiert verhält, ihre Konkurrenzsituation gegenüber den anderen Gemeinden. Deshalb sollte zur Vermeidung eines parallel-politischen Verhaltens der Gemeinden, das die gesamtwirtschaftliche Stabilisierungspolitik noch erheblich erschwert, ein relativ konjunkturunempfindliches kommunales Steueraufkommen gefordert werden. Folglich dürfen die Gemeindesteuern nicht an konjunkturreagiblen Größen anknüpfen und keinen progressiven Tarif haben.

2.1.3 Kompatibilität von regionalpolitischen Postulaten und anderen Kriterien

Im Rahmen dieser Arbeit sind unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit der verschiedenen Forderungen an die Gestaltung des kommunalen Steuersystems besonders die Fragen, inwieweit dem Fühlbarkeitspostulat entsprochen und wie die kommunale Infrastrukturpolitik in die gesamtwirtschaftliche

Stabilisierungspolitik eingefügt werden kann, von Interesse.

Die Stärke des Empfindens der Steuerzahler, zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen herangezogen zu werden, wird bestimmt durch die relative Höhe, die technische Ausgestaltung, die Dauer und den Rhythmus der Belastung[1]. Die Einflußgröße der relativen Höhe öffentlicher Ausgaben konkretisiert sich hier in dem Recht der Gemeinden auf Hebesatzvariationen. Während unter dem Aspekt des Fühlbarkeitsarguments ein möglichst umfassendes gemeindliches Recht auf Hebesatzänderungen gefordert werden muß, entspricht einer kommunalen Infrastrukturpolitik, die auf eine Nivellierung der interregionalen Disparitäten gerichtet ist, eine vom Wohn- bzw. Standort des privaten Wirtschaftssubjektes unabhängige gemeindliche Belastungspolitik. Es ist deshalb zu fragen, welche Bedeutung örtlichen Unterschieden in der Besteuerungshöhe heute noch zukommt[2].

Der durch lokale Belastungsunterschiede angestrebte Fühlbarkeitseffekt wird im allgemeinen schon wegen der mangelnden Information der Steuerzahler über die Situation in anderen Gemeinden erheblich beeinträchtigt, da sich die örtlichen Hebesatzvariationen notwendigerweise in recht engen Grenzen halten müssen. Dieses Instrument der kommunalen Besteuerungspolitik kann folglich nicht den erwarteten Beitrag dazu leisten, das Interesse der Einwohner an den Aufgaben ihrer Gemeinde zu stärken. Deshalb sollte den kommunalen Gebietskörperschaften kein Recht auf Hebesatzänderungen, die dem regionalpolitischen Konzept zuwiderlaufen, eingeräumt werden.

Wenden wir uns jetzt dem Fragenkomplex nach der Einfügung der kommunalen Ausgabenpolitik in die gesamtwirtschaftliche

---

1 K.H.Hansmeyer: Finanzielle Staatshilfe für die Landwirtschaft. Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik. Tübingen 1963. S. 248.

2 siehe hierzu auch im 1. Teil dieser Arbeit Tz 4.3.

Stabilisierungspolitik zu[1]. Hier muß differenziert werden zwischen der laufenden gemeindlichen Leistungserstellung und der kommunalen Investitionspolitik. Im Interesse eines kontinuierlichen gemeindlichen Leistungsangebots darf dieser Teil der kommunalen Aktivitäten nicht Gegenstand der Konjunkturpolitik sein. Deshalb sollten die laufenden Kosten der Gemeinden für diese Aufgaben auch weiterhin durch weitgehend konjunkturunempfindliche Einnahmen finanziert werden. Anders ist die Sachlage bei den kommunalen Infrastrukturinvestitionen zu beurteilen.

Bisher wird auch zur finanziellen Absicherung der gemeindlichen Investitionstätigkeit eine von konjunkturellen Schwankungen möglichst unbeeinflußte Einnahmenentwicklung gefordert, um so wenigstens einem parallelpolitischen Verhalten der kommunalen Entscheidungsträger vorzubeugen. Eine Einbeziehung der gemeindlichen Investitionspolitik in die gesamtwirtschaftliche Stabilisierungspolitik scheiterte bislang an den fehlenden Einflußmöglichkeiten der übergeordneten Gebietskörperschaften, die Gemeinden insgesamt zu zu einem konjunkturgerechten Handeln zu veranlassen. Durch die Erklärung der kommunalen Infrastrukturinvestitionen zu Gemeinschaftsaufgaben von Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften werden nun nicht nur die Voraussetzung zur räumlichen Abstimmung der infrastrukturellen Aktivitäten geschaffen, sondern gleichzeitig auch die Möglichkeit eröffnet, eine zeitliche, am Wirtschaftsablauf orientierte Koordinierung vorzunehmen.

2.1.4 Systematisierung der Forderungen

Bei der Finanzierung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben im Rahmen des kommunalen Einnahmensystems muß

---

1 H.Timm: Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen. Zugleich eine Analyse der sog. Parallelpolitik. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 28. Hrsg. von F.Neumark. Tübingen 1969. S. 441 ff, und K.H.Hansmeyer: Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik? a.a.O. S. 444 ff.

postuliert werden

(a.) aus Gründen einer kontinuierlichen bedarfsgerechten kommunalen Leistungserstellung, daß
- mit Hilfe der örtlichen Steuerkraftdifferenzierung und allgemeiner Zuweisungen eine Entsprechung von Finanzbedarf und funktionsbedingten Unterschieden zwischen den einzelnen Gemeindetypen erreicht wird;
- die kommunalen Einnahmen möglichst konjunkturunempfindlich sind;
- die gemeindliche Einnahmenentwicklung mit dem Wachstum des Sozialprodukts Schritt hält;

(b.) aus Gründen der Belastungsgerechtigkeit, daß
- die privaten Wirtschaftssubjekte bei der Verursachung des gleichen Steuertatbestands in einer jeden Gemeinde gleich hoch besteuert werden;
- die Gemeindesteuern durch eine Trennung von Leistung und Gegenleistung gekennzeichnet sind;
- durch Überwälzung ein Belastungsausgleich zwischen den Einwohnern der Versorgungskerne und denen der Gemeinden in den Einzugsbereichen der zentralen Orte bewirkt wird.

Wie ist nun das kommunale Einnahmensystem zu gestalten, damit es diesen Forderungen möglichst weitgehend entspricht?

2.2 Finanzierung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben

2.2.1 Finanzierung durch Gemeindesteuern

Besteht Einigkeit darüber, daß besonders aus regionalpolitischer Sicht eine Beseitigung der Gewerbeertragsteuer oder doch zumindest ein drastischer Abbau ihrer dominierenden Stellung im kommunalen Einnahmensystem erforderlich ist, so gilt es gleichzeitig, Vorschläge zum Ausgleich des hierdurch bedingten gemeindlichen Steueraufkommensausfalls

zu unterbreiten. Der Gesetzgeber[1] hat bestimmt, daß der Einnahmenausfall der Gemeinden aufgrund der Gewerbesteuerumlage durch eine Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften am proportionalen Sockel der Einkommensteuer (Gemeindeeinkommensteuer) auszugleichen ist. Da jedoch - wie hier vorgeschlagen worden ist - die kommunalen Gemeinschaftsaufgaben weitgehend aus dem Aufkommen der Einkommensteuer finanziert werden sollten, ist die Suche nach anderen Finanzierungsmöglichkeiten angezeigt.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen[2] hat sich bei seiner Stellungnahme zur Gemeindesteuerreform für eine Zuweisung des Aufkommens der letzten Stufe der Mehrwertsteuer an die kommunalen Gebietskörperschaften ausgesprochen. Dieser Vorschlag muß auch unter regionalpolitischem Aspekt aus folgenden Gründen unterstützt werden:

(1.) Die Gemeindemehrwertsteuer ermöglicht weitgehend eine kontinuierliche bedarfsgerechte kommunale Leistungserstellung, weil
- durch sie zumindest tendenziell eine Entsprechung von örtlicher Steuerkraftdifferenzierung und funktionsbedingten gemeindlichen Leistungsunterschieden bewirkt wird, denn von den Entwicklungsschwerpunkten unterschiedlicher Ordnung werden neben den öffentlichen auch die privaten zentralen Güter und Dienste bereitgestellt;
- die Steigerung des Verbrauchs mit dem Wachstum des Sozialprodukts eng verknüpft ist;
- die Verbrauchsausgaben vergleichsweise geringen konjunkturellen Schwankungen unterworfen sind.

---

1 siehe hierzu 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes. a.a.O. S. 359 ff; und Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen. a.a.O. S. 1587 f.

2 Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. S. 34 ff.

(2.) Die Gemeindemehrwertsteuer ist mit den aus Gründen der Belastungsgerechtigkeit abgeleiteten regionalpolitischen Forderungen vereinbar, weil

- durch sie die privaten Wirtschaftssubjekte unabhängig von ihren Wohn- bzw. Standorten bei der Verursachung des gleichen Steuertatbestands gleich hoch belastet werden;
- bei der Zugrundelegung dieser kommunalen Besteuerungsform eine Trennung zwischen der Inanspruchnahme gemeindlicher Leistungen durch die Individuen und deren Heranziehung zur Deckung der kommunalen Ausgaben erreicht wird;
- dem "Leistungs"-strom von den zentralen Orten in die umliegenden Gemeinden durch Überwälzung ein "Steuereinnahmen"-strom entgegenfließt.

Da sich auch die erhebungstechnischen Probleme bei dieser kommunalen Steuer - insbesondere die Trennung des Steueraufkommens nach Nah- und Fernabsatz - und der damit verbundene Verwaltungsaufwand in vertretbaren Grenzen halten[1], sollte die Gemeindemehrwertsteuer zur wichtigsten kommunalen Steuereinnahmenquelle gemacht werden.

Andere gemeindliche Besteuerungsformen, wie die Gewerbekapital- und die Lohnsummensteuer, aber auch die Grundsteuern A und B, können nur ergänzenden Charakter haben, denn sie sind alle mit mehr oder weniger großen Mängeln behaftet[2]. Ihre Erhebung läßt aber erwarten, daß hierdurch eine noch bessere Anpassung an den Finanzbedarf des jeweiligen Gemeindetyps erreicht wird. So sind besonders für Industriegemeinden die Gewerbekapital- und Lohnsummensteuer und die Grundsteuer B geeignet, während für Landgemeinden die Grundsteuer A eine gute Ergänzungseinnahme darstellt[3].

---

1 Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. S. 36 ff.
2 Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. Tz 388 ff; und Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. S. 22 ff.
3 Art. Gemeindefinanzen (H.Timm). a.a.O. S. 3o4.

Trotz der durch die Gemeindesteuern angestrebten und bewirkten örtlichen Steuerkraftdifferenzierung werden für eine noch bessere bedarfsorientierte gemeindliche Einnahmenverteilung und zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft allgemeine Zuweisungen zur Finanzierung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben notwendig.

2.2.2 Finanzierung durch allgemeine Zuweisungen

Heute besteht Einigkeit darüber, daß die finanzielle Absicherung der laufenden kommunalen Ausgaben außer durch Gemeindesteuern auch durch nicht-zweckgebundene schlüsselmäßige Zuweisungen im Rahmen des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs erfolgen sollte[1]. Umstritten ist allerdings die Durchführung des Finanzausgleichsverfahrens, oder genauer: der anzuwendende Verteilungsschlüssel. So spricht sich Ehrlicher[2] dafür aus, als alleinige Schlüsselgröße die Einwohnerzahl zu wählen, während die Ministerkonferenz für Raumordnung "Sonderregelungen" eventuell in Form von "Sonderansätzen" für die "spezifischen Aufgaben der zentralen Orte in einzelnen Bereichen" empfiehlt[3]. Schon diese Formulierung macht deutlich, wie weit man noch von einer Lösung dieses Problems entfernt ist.

Um die Finanzkraft dem Finanzbedarf möglichst weitgehend durch Schlüsselzuweisungen anzunähern, wird es erforderlich, die Steuerkraft und den Finanzbedarf in einer Steuerkraft- bzw. Bedarfsmeßzahl auszudrücken[4]. In Abhängigkeit von den im Landeshaushalt für diesen Zweck ausgewiesenen

---

1 siehe hierzu Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung zum kommunalen Finanzausgleich. a.a.O. S. 145; W.Ehrlicher: Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung. a.a.O. S. 75 ff; H.Voigtländer: Die speziellen Finanzzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs als Instrument zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben von Land und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden. a.a.O. S. 367.

2 W.Ehrlicher: Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung. a.a.O. S. 85 f.

3 Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung zum kommunalen Finanzausgleich. a.a.O. S. 145.

4 siehe hierzu u.a. W.Ehrlicher: Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung. a.a.O. S. 22 ff und W.Albers: Finanzausgleich (III) Deutschland. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 3. Tübingen, Göttingen 1961. S. 553 ff.

Mitteln ist dann die Differenz zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmeßzahl auszugleichen.

Die Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl verursacht keine Schwierigkeiten. Als Berechnungsgrundlage dienen die Meßbeträge der einzelnen Gemeindesteuern, die mit einem für jede Steuerart landeseinheitlich festgesetzten Hebesatz zu multiplizieren sind[1]. Problematisch ist dagegen die Erfassung der Bedarfsunterschiede zwischen den einzelnen Gemeindetypen durch die Bedarfsmeßzahl. Sie ergibt sich aus der Multiplikation von Grundbetrag[2] und Gesamtansatz.

Der Gesamtansatz setzt sich aus dem Haupt- und den Nebenansätzen zusammen. Basis des Hauptansatzes ist die Gemeindeeinwohnerzahl, wobei davon ausgegangen wird, daß der Bedarf mit zunehmender Gemeindegröße überproportional wächst ("veredelte" Einwohnerzahl)[3]. Die Nebenansätze - ausgedrückt in Prozenten der absoluten Beträge des Hauptansatzes - berücksichtigen besondere Merkmale der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften, wie z.B. geographische Lage und Bevölkerungsstruktur.

Gegen das Verfahren dieser ausgleichstechnischen Konstruktion sind keine prinzipiellen Einwände zu erheben. Problematisch sind jedoch die Werte, die in das Berechnungsverfahren eingehen. Diesem Problem kann aber viel von seiner Schärfe genommen werden, wenn eine bedarfsorientierte Kommunalbesteuerung angestrebt wird und die kommunale Verwaltungsreform größere und leistungsfähigere Gemeinden zur Folge hat. Eine Aussage über den anzuwendenden Verteilungsschlüssel ist folglich erst möglich, wenn die Ergebnisse dieser Reformbestrebungen überschaubar sind. Solange sollte man dem Finanzausgleichsverfahren den groben, aber auch einfachen Schlüssel Gemeindeeinwohnerzahl zugrunde legen.

---

1 Die Multiplikation mit einem landeseinheitlichen Hebesatz ist notwendig, damit alle Gemeinden wegen der heute noch zulässigen Möglichkeit von lokalen Hebesatzvariationen gleich behandelt werden.

2 Grundbetrag = $\frac{\text{Gesamtbetrag der Schlüsselzuweisungen}}{\text{Summe der Schlüsselgröße}}$

3 Kritisch hierzu siehe W.Ehrlicher: Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung. a.a.O. S. 4o ff.

3. Zusammenfassung

Zur Finanzierung der kommunalen Gemeinschaftsaufgaben empfiehlt sich die Bildung eines gemeinsamen Investitionsfonds des Bundeslandes und seiner Gemeinden, aus dem die gesamte finanzielle Absicherung der von den regionalpolitischen Akteuren der beiden Ebenen koordinierten Infrastrukturinvestitionen erfolgen sollte. Damit im Konfliktfalle das Land die Möglichkeit hat, die Gemeinden zu einem mit dem regionalen Entwicklungskonzept konformen Verhalten zu veranlassen, ist ihm die Verwaltung des Fonds und damit auch die Mittelfreigabe zu übertragen.

Die finanziellen Mittel für den Investitionsfonds sollten in der Regel aus dem Aufkommen einer nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip gestalteten Steuer - sprich aus den Einnahmen der Einkommensteuer - aufgebracht werden, da die gemeindlichen Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik auch Bestandteil der interregionalen Redistributionspolitik sind. Ausnahmen von dieser Regelung sind vertretbar, wenn wichtige Gesichtspunkte für eine Finanzierung bestimmter kommunaler Infrastrukturinvestitionen aus speziellen Steuern sprechen (z.B. Mineralölsteuer und Straßenbau). Eine Kreditfinanzierung ist zur Stabilisierung der Wirtschaftslage in rezessiven Phasen und zur Deckung eines "Nachhol"-bedarfs an gemeindlichen Leistungen wegen eines zeitlichen Belastungsausgleichs wünschenswert.

Als wichtigste Gemeindesteuer zur Finanzierung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben bietet sich die Gemeindemehrwertsteuer an, weil sie den aus regionalpolitischen Gesichtspunkten relevanten Forderungen nach einer kontinuierlichen bedarfsgerechten gemeindlichen Leistungserstellung und nach Belastungsgerechtigkeit am ehesten entspricht. Andere Formen kommunaler Besteuerung haben wegen der ihnen anhaftenden Mängel nur subsidiäre Bedeutung. Die Gewerbekapital- und die Lohnsummensteuer, sowie die Grundsteuern A und B sollten aber erhoben werden, da sie in den Industrie- bzw. Landgemeinden tendenziell zu einer funktionsgerechten Steuerkraftdifferenzierung beitragen. Im Rahmen

des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs bieten sich allgemeine Zuweisungen zur Nivellierung des Pro-Kopf-Aufkommens in Gemeinden gleichen Typs und zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft an.

Schlußbemerkungen

Soll in einem föderativen Staatsgebilde wie der BRD eine Anpassung an die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entwicklungstendenzen vollzogen werden, so sind hierzu tiefgreifende Reformen erforderlich. Im Rahmen dieser Arbeit ist untersucht worden, wie durch die Gestaltung des kommunalen Einnahmensystems die Verwirklichung einer räumlichen Struktur mit Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen unterschiedlicher Ordnung unterstützt werden kann. Dabei wird deutlich, daß eine entscheidende Voraussetzung für eine Reform des kommunalen Einnahmensystems eine Neuordnung der Kompetenzverteilung für die gemeindlichen ausgabenpolitischen Aktivitäten ist, was besonders in dem Institut der Gemeinschaftsaufgaben von Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften auf dem Gebiete der gemeindlichen Infrastrukturinvestitionen zum Ausdruck kommt.

Sieht man in der Koordinierung und Kooperation "eine neue, vollwertige Ausdrucksform des Föderalismus"[1], so stellt diese Art der Zusammenarbeit zwischen den regionalpolitischen Akteuren erhöhte Anforderungen an deren Bereitschaft und Fähigkeit zu einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung. Zur Überwindung der hierbei auftretenden Schwierigkeiten kann eine leistungsfähige Theorie der Koordinierung wesentlich beitragen. Nicht minder wichtig ist es aber, dem einzelnen regionalpolitischen Entscheidungsträger die Notwendigkeit zur Abstimmung bewußt zu machen, damit er die sich bietenden Koordinierungsmöglichkeiten auch nutzt. Gerade hier sind noch erhebliche Widerstände auf dem Wege zu einem kooperativen Föderalismus abzubauen.

Es kann deshalb nicht erwartet werden, daß sich eine Neugestaltung des kommunalen Einnahmensystems schnell und umfassend durchführen läßt[2]. Diese Arbeit ist folglich als

---

1 H.Haller: Wandlungen in den Problemen einer föderativen Staatswirtschaft. a.a.O. S. 26o.

2 Der Beirat beim Bundesministerium der Finanzen rechnet mit einem Zeitraum von ungefähr 1o Jahren nach Beginn der Reform. Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. S. 34.

ein Beitrag zu verstehen, der die Diskussion um die Gemeindefinanzreform erneut beleben will. Die weitere Erörterung dieses Problemkreises erscheint aber nur sinnvoll, wenn sie auch die Fragen nach der Art und dem Umfang des kommunalen Leistungsangebots einschließt. Leider ist bisher diesem Gesichtspunkt nur unzureichend Rechnung getragen worden.

Anlage 1: Auswirkungen der Gemeindefinanzreform auf ausgewählte Gemeinden mit über 1oo ooo Einwohnern

Gemeinde[1]	Einwohner am 3o.6. 1965	Gemeindesteueraufkommen vor | nach dem Reformvorschlag		Zu - (+) bzw. Abnahme (-) nach dem Reformvorschlag in DM/Einwohner
	in 1 ooo	DM je Einwohner	in % des Steueraufkommens vor der Reform	
Leverkusen	1o4,2	632 5o6	8o,1	- 126
Ludwigshafen	176,8	556 444	79,8	- 112
Düsseldorf	7oo,1	4oo 369	92,2	- 31
Stuttgart	632,7	384 386	1oo,5	+ 2
Bielefeld	17o,1	36o 339	94,3	- 21
Köln	854,5	331 33o	99,8	- 1
Remscheid	133,4	322 3o8	95,7	- 14
München	1 21o,5	318 319	1oo,1	+ 1
Krefeld	22o,8	3o6 3o6	1oo,o	± o
Hamburg	1 857,o	293 312	1o6,5	+ 19
Bremen	592,4	28o 285	1o1,6	+ 5
Neuß	11o,3	274 272	99,1	- 2
Osnabrück	142,6	264 258	97,7	- 6
Duisburg	49o,3	264 262	99,4	- 2
Bochum	356,9	263 254	96,8	- 9
Mainz	143,1	263 263	1oo,1	± o
Wuppertal	422,9	261 28o	1o7,2	+ 19
Koblenz	1o2,3	26o 261	1oo,5	+ 1
Solingen	174,3	25o 267	1o6,7	+ 17
Hagen	2o3,1	245 255	1o4,4	+ 1o
Essen	726,8	243 248	1o1,9	+ 5
Mönchengladbach	154,2	242 241	99,7	- 1
Münster	196,4	241 251	1o3,9	+ 1o
Bonn	141,7	238 248	1o4,4	+ 1o
Dortmund	656,o	236 238	1oo,5	+ 2
Aachen	176,9	229 251	1o9,3	+ 22
Mülheim a.d. Ruhr	192,o	221 238	1o7,8	+ 17
Gelsenkirchen	373,6	218 212	97,4	- 6
Oberhausen	259,5	183 195	1o6,5	+ 12
Wanne-Eickel	1o8,o	183 185	1o1,3	+ 2
Herne	1o8,4	181 19o	1o4,9	+ 9
Bottrop	112,9	167 171	1o2,1	+ 4
Recklinghausen	128,8	162 177	1o9,7	+ 15

1 Geordnet nach der Höhe des Steueraufkommens je Einwohner vor der Reform

Quelle: Auswirkungen der geplanten Gemeindefinanzreform. In: Wirtschaft und Statistik. Jg. 1969. S. 249.

Anlage 2: Urteilsregeln für die Gestaltung eines kommunalen Einnahmensystems bei den Ansätzen mit ausschließlich ökonomisch orientierter regionalpolitischer Zielfunktion

1. Nach der Auffassung des Beirates für Raumordnung beim Bundesminister des Innern sollte sich das kommunale Einnahmensystem an folgenden Grundsätzen ausrichten:

   (1) Den Gemeinden muß eine eigenverantwortliche Finanzpolitik gewährleistet bleiben. Dabei müssen hinreichende Möglichkeiten einer sinnvollen Kooperation kommunaler Aufgabenträger zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben eröffnet werden.

   (2) Die Ausstattung der Gemeinden mit Einnahmen muß dem kommunalen Bedarf entsprechen. Bei der Bestimmung dieses Bedarfs sind die kommunalen Strukturmerkmale unter Einbeziehung der Versorgungsbereiche zentraler Orte zu berücksichtigen.

   (3) Das kommunale Steuersystem soll in sich so abgestimmt sein, daß alle Gemeindeangehörigen (Einwohner, Grundeigentümer und Betriebe) unter Beachtung des Äquivalenzprinzips vornehmlich in Form der Gruppenäquivalenz zur Deckung der Gemeindelasten herangezogen werden.

   (4) Eine Neuordnung des Gemeindesteuersystems nach diesen Grundsätzen kann einen ergänzenden Finanzausgleich nicht entbehrlich machen; er muß künftig stärker noch als bisher auf die Förderung der Ziele der Raumordnung abgestellt werden.

Quelle: Empfehlungen des Beirates für Raumordnung beim Bundesminister des Innern. a.a.O. S. 1o6 f.

2. Nach Kloten und Höpfner ist aus regionalpolitischer Sicht eine Gemeindesteuer um so höher zu bewerten,

   (1) je mehr sie die Steuerzahler bzw. die Steuerträger zu einer gesamtwirtschaftlich optimalen Verteilung der Investitionen (Gewerbe, Landwirtschaft, Hausbesitz),d.h. zu einer für das wirtschaftliche Wachstum optimalen Standortwahl veranlaßt,

      (a) je mehr soziale Kosten den Verursachern angelastet, d.h. je vollständiger alle Kosten erfaßt und zugerechnet werden,

      (b) je mehr sie die Wohnsitzwahl in Richtung auf die Bildung optimaler Agglomerationsgrößen beeinflußt,

      (c) je mehr die Mobilität der Arbeitskräfte in Richtung auf eine optimale Faktorallokation gefördert wird,

      (d) je mehr die Eigner des Faktors Kapital zu einer gesamtwirtschaftlich optimalen Allokation ihrer Investitionen veranlaßt werden,

      (e) je mehr die optimale Verwendung des Bodens gefördert, d.h. je weniger der Besitzwechsel des Bodens behindert und je mehr der Bodenspekulation entgegengewirkt wird,

   (2) je mehr eine Steuer zu einer räumlich optimalen Differenzierung der Steuerkraft der Gemeinden beiträgt,

      (a) je mehr die Unterschiede in den Steuereinnahmen je Kopf in den Gemeinden den Bedarfsunterschieden entsprechen und je mehr der Finanzausgleich nur noch subsidiäre Funktionen zu erfüllen hat,

      (b) je weniger die Verschuldungsfähigkeit einer Gemeinde allein vom Aufkommen einer Steuer abhängig ist,

(c) je einfacher das Finanzausgleichsystem gehalten werden kann (z.B. Wegfall des Gewerbesteuerausgleichs).

(3) je mehr die Selbstverwaltung einer Gemeinde auch und gerade in finanzieller Hinsicht erhalten bzw. gefördert wird,

(a) je weniger sie die Ausgabenstruktur bzw. den Funktionstyp einer Gemeinde determiniert,

(b) je weniger sie die Funktionsteilung und die Kooperation zwischen Gemeinden behindert,

(c) je weniger eine Gemeinde veranlaßt wird, überholte Standortstrukturen zu konservieren bzw. eine gesamtwirtschaftlich optimale Standortwahl negativ zu beeinflussen,

(4) je weniger die Einnahmen einer Gemeinde in einseitige Abhängigkeit geraten, d.h. je ausgewogener Zahl und Art der steuerlichen Beziehungen sind,

(a) je weniger die Einnahmen einer Gemeinde allein von einem einzigen Betrieb bzw. einer kleinen Gruppe von Einwohnern abhängen,

(b) je weniger die Einnahmen einer Gemeinde von einer einzigen Branche und deren Entwicklung abhängen,

(c) je unabhängiger die Einnahmen einer Gemeinde von der kurzfristigen wirtschaftlichen Entwicklung sind,

(d) je mehr sich die Einnahmen einer Gemeinde einerseits der mittel- oder langfristigen Wirtschaftsentwicklung anpassen, ohne daß die Gemeinde sich andererseits ausschließlich auf Einnahmen, die mit der Wirtschaftsentwicklung eng korrelieren, stützen muß,

(e) je weniger die Abwanderung von Kaufkraft in die größeren Orte zu einer Vergrößerung der Differenz zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf in den einzelnen Gemeinden führen,

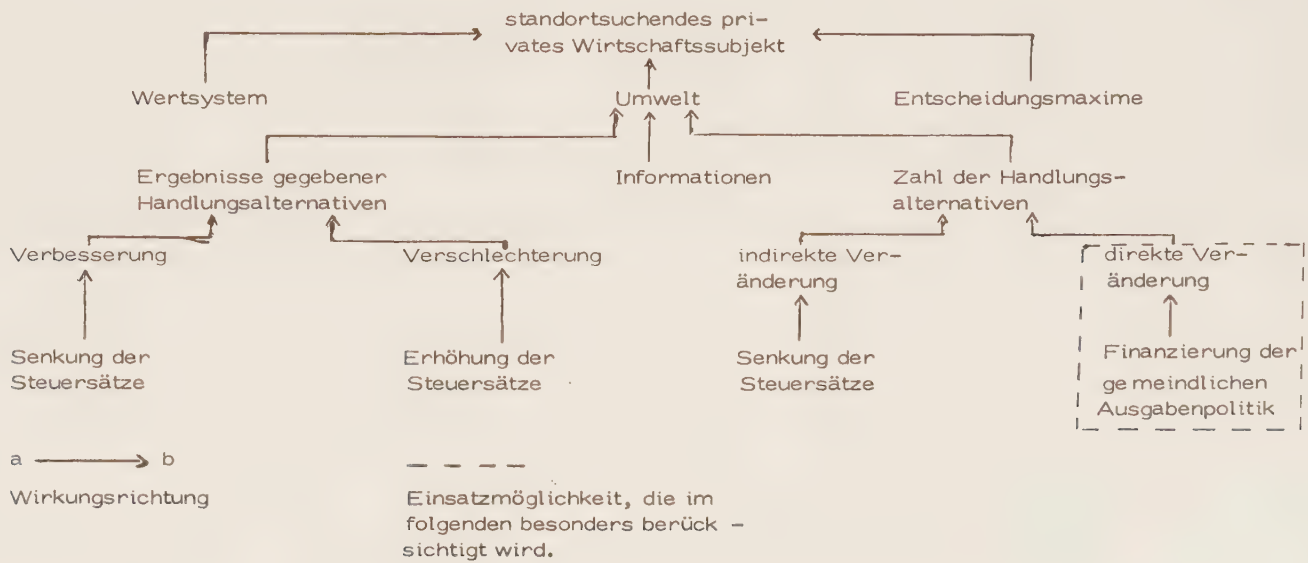
(5) je mehr sich - wo immer das Prinzip einer gemilderten Gruppenäquivalenz anwendbar ist - Leistungen der Steuerzahler und Leistungen der Hoheitsträger entsprechen,

(a) je mehr sich Leistungen und Gegenleistungen auch zeitlich weitgehend entsprechen,

(b) je mehr sich Leistungen und Gegenleistungen auch räumlich weitgehend entsprechen.

Quelle: N.Kloten und K.Höpfner: Regionalpolitische Postulate und Urteilsregeln für Formen kommunaler Besteuerung. a.a.O. S. 347 f.

Anlage 3: Ansatzpunkte zur Beeinflussung privater Standortentscheidungen durch die kommunale Einnahmen- und Ausgabenpolitik



Anlage 4: Statistisches Material zur Begründung der Aussage von Schmölders über die Standortwirkungen der Kommunalbesteuerung

Hebesätze und Gewerbesteueraufkommen in einigen ausgewählten Gemeinden Nordrhein-Westfalens 1959

Städte	TE	Hebesätze		Gemeindesteueraufkommen in DM/E		
		E + K	LS	E + K	LS	E + K + LS
Köln	771	33o	-	215	-	215
Oberhausen	256	24o	96o	114	38	152
Krefeld	2o6	3oo	-	255	-	255
Mülheim	18o	24o	96o	1o1	39	14o
Aachen	165	32o	-	177	-	177
Leverkusen	86	3oo	-	457	-	457
Wattenscheid	78	245	1 1oo	98	36	134
Herten	52	24o	1 1oo	77	34	111
Dinslaken	42	24o	96o	73	34	1o7
Lippstadt	36	285	-	157	-	157
Lemgo	21	275	-	137	-	137
Werne	19	22o	88o	94	24	118
Schleiden	3	275	-	63	-	63

Erläuterungen: DM/E = DM je Einwohner;
TE = 1 ooo Einwohner;
E + K = Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital;
LS = Gewerbesteuer nach Lohnsumme.

Quelle: Taschenbuch der Finanzstatistik. Nordrhein-Westfalen. Rechnungsjahr 1959 - 11. Jg.

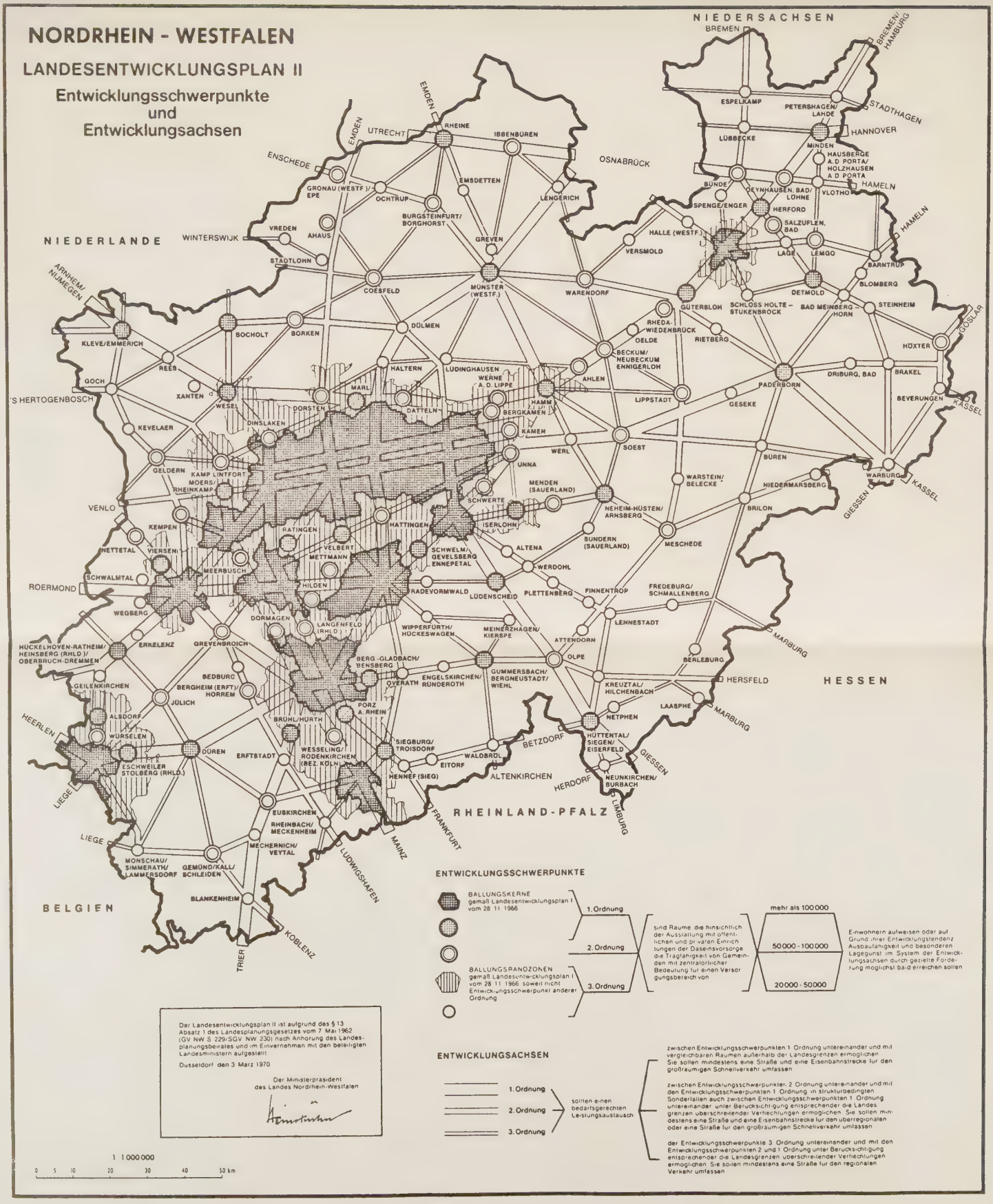
Anlage 5: Landesentwicklungsplan II von Nordrhein-Westfalen (graphische Darstellung)

Quelle: H.Lowinski: Entwicklungsschwerpunkte u. Entwicklungsachsen in Nordrhein-Westfalen. Landesentwicklungsplan II. In: Informationen 20. Jg. (1970). Hrsg. vom Institut für Raumordnung. Bad Godesberg 1970. S. 329 ff.

NORDRHEIN - WESTFALEN

LANDESENTWICKLUNGSPLAN II

Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen



ENTWICKLUNGSSCHWERPUNKTE

BALLUNGSKERNE gemäß Landesentwicklungsplan I vom 28. 11. 1966

BALLUNGSRANDZONEN gemäß Landesentwicklungsplan I vom 28. 11. 1966 soweit nicht Entwicklungsschwerpunkt anderer Ordnung

1. Ordnung
2. Ordnung
3. Ordnung

sind Räume die hinsichtlich der Ausstattung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge die Tragfähigkeit von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung für einen Versorgungsbereich von

mehr als 100 000
50 000 - 100 000
20 000 - 50 000

Einwohnern aufweisen oder auf Grund ihrer Entwicklungstendenz Ausbaufähigkeit und besonderen Lagegunst im System der Entwicklungsachsen durch gezielte Förderung möglichst bald erreichen sollen

ENTWICKLUNGSACHSEN

1. Ordnung
2. Ordnung
3. Ordnung

sollten einen bedarfsgerechten Leistungsaustausch

zwischen Entwicklungsschwerpunkten 1. Ordnung untereinander und mit vergleichbaren Räumen außerhalb der Landesgrenzen ermöglichen. Sie sollen mindestens eine Straße und eine Eisenbahnstrecke für den großräumigen Schnellverkehr umfassen

zwischen Entwicklungsschwerpunkten 2. Ordnung untereinander und mit den Entwicklungsschwerpunkten 1. Ordnung in strukturbedingten Sonderfällen auch zwischen Entwicklungsschwerpunkten 1. Ordnung untereinander unter Berücksichtigung entsprechender die Landesgrenzen überschreitender Verflechtungen ermöglichen. Sie sollen mindestens eine Straße und eine Eisenbahnstrecke für den überregionalen oder eine Straße für den großräumigen Schnellverkehr umfassen

der Entwicklungsschwerpunkte 3. Ordnung untereinander und mit den Entwicklungsschwerpunkten 2 und 1. Ordnung unter Berücksichtigung entsprechender die Landesgrenzen überschreitender Verflechtungen ermöglichen. Sie sollen mindestens eine Straße für den regionalen Verkehr umfassen

Der Landesentwicklungsplan II ist aufgrund des § 13 Absatz 1 des Landesplanungsgesetzes vom 7. Mai 1962 (GV. NW. S. 229/SGV. NW. 230) nach Anhörung des Landesplanungsbeirates und im Einvernehmen mit den beteiligten Landesministern aufgestellt.

Düsseldorf, den 3. März 1970

Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen

1 : 1 000 000

0 5 10 20 30 40 50 km

Anlage 6: Gemeinden nach Größenklassen und Ländern am 30.6.1969

Gemeinden mit..... bis unter .... Einwohner	Schleswig-Holstein	Hamburg	Niedersachsen	Bremen	Nordrhein-Westfalen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Bayern	Saarland	Berlin (West)	Bundesgebiet	
	absolut												%
unter 100	78	–	263	–	49	114	152	18	132	6	–	812	3,4
100– 200	172	–	498	–	105	271	366	160	955	6	–	2533	10,7
200– 500	498	–	1264	–	308	765	859	782	2522	56	–	7054	29,9
500– 1000	307	–	974	–	371	653	589	850	1711	76	–	5531	23,4
1000– 2000	156	–	598	–	360	440	334	746	999	80	–	3713	15,7
2000 – 3000	36	–	202	–	194	141	115	296	282	37	–	1303	5,5
3000 – 5000	47	–	157	–	179	129	72	246	207	36	–	1073	4,5
5000 – 10000	43	–	110	–	211	89	70	163	158	32	–	876	3,7
10000– 20000	22	–	59	–	134	38	16	67	67	10	–	413	1,7
20000– 50000	12	–	21	–	89	13	11	33	20	7	–	206	0,9
50000– 100000	2	–	5	–	23	4	4	9	9	–	–	56	0,2
100000– 200000	–	–	5	1	14	2	4	2	2	1	–	31	0,1
200000–500 000	2	–	1	–	8	2	–	2	2	–	–	17	0,1
500000 u. mehr	–	1	1	1	4	1	–	1	1	–	1	11	0,0
Insgesamt	1375	1	4158	2	2049	2662	2592	3375	7067	347	1	23629	100

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1970, Stuttgart, Mainz 1970 S. 34

Anlage 7: Mindestgrößen und optimale Einwohnerbereiche für die kommunalen Gebietskörperschaften im Modell von Wagener (in 1000 Einwohner)

Verwaltungseinheiten	durchschnittliche Bevölkerungsdichte (200–300 E/qkm)	unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte (weniger als 200 E/qkm)	überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte (mehr als 300 E/qkm)
ländliche Gemeinden		7[1]	
Mittelstädte	40[1]		
Großstädte (kreisfrei)			200[1]
Kreise	170–380	130–280	210–480

1 Mindestgrößen

Quelle: F. Wagener: Neubau der Verwaltung. a.a.O. S. 470 ff.

Literaturverzeichnis

I. Bücher

Blankenburg, Jürgen: Die Typisierung der Gemeinden nach sozialökonomischen und finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmalen. In: Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen. Nr. 1664. Köln-Opladen 1965.

Christaller, Walter: Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena 1933.

Derselbe: Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa. Die Systeme der europäischen zentralen Orte. In: Frankfurter Geographische Hefte. 24. Jg. H. 1. Frankfurt 1950.

Dahl, Robert A. and Charles E. Lindblom: Politics, Economics, and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Process. New York 1953.

Dahrendorf, Ralf: Markt und Planung. Zwei Typen der Rationalität. Tübingen 1966.

Deppe, Lothar: Das Verhältnis der kommunalen Ausgaben zur Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden. Untersucht am Beispiel der sozialen und kulturellen Ausgaben in Nordrhein-Westfalen. Münster 1966.

Downs, Anthony: An Economic Theory of Democracy. New York 1957.

Ehrlicher, Werner unter Mitarbeit von R.Gruber und H.Voigtländer: Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung. In: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen. Bd. 51. Hannover 1967.

Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen - Bd. 1. In: Die Wirtschaftswissenschaften. Hrsg. von Erich Gutenberg. Wiesbaden 1961.

Gutenberg, Erich: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre. Bd. 1. Die Produktion. 1o. neubearb. und erweiterte Aufl. Berlin, Heidelberg, New York 1965.

Derselbe: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre. Bd. 2. Der Absatz. 9. Aufl. Berlin, Heidelberg, New York 1966.

Haller, Heinz: Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben. Tübingen 1964.

Derselbe: Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme. 4. durchgesehene und verb. Aufl. Tübingen, Zürich 1968.

Hansmeyer, Karl H.: Finanzielle Staatshilfe für die Landwirtschaft. Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik. Tübingen 1963.

Derselbe und Dietrich Fürst: Die Gebühren. Zur Theorie der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen. In: Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften. Bd. 18. Stuttgart 1968.

Harding, Fred O.: Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie. Freiburg 1959

Haussherr, Hans: Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit. 3. verb. Aufl. Köln 1960.

Heinen, Edmund: Betriebswirtschaftliche Kostenlehre. Bd. 1. Begriff und Theorie der Kosten. 2. Aufl. Wiesbaden 1965.

Hessing, Franz J.: Gewerbesteuerausgleich und Raumordnung. Eine ländervergleichende Untersuchung des Gewerbesteuerausgleichs. In: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung. H. 52. Bad Godesberg 1963.

Hirschman, Alfred O.: The Strategy of Economic Development. 9. unver. Aufl. New Haven, London 1965.

Isard, Walter: Methods of Regional Analysis. An Introduction to Regional Science. Cambridge (Mass.) 1960.

Isbary, Gerhard: Zentrale Orte und Versorgungsbereiche. Zur Quantifizierung der Zentralen Orte in der BRD. In: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung. H. 56. Bad Godesberg 1965.

Derselbe, Hans-Jürgen von der Heide und Gottfried Müller: Gebiete mit gesunden Strukturen und Lebensbedingungen. Merkmale und Abgrenzung. In: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen. Bd. 57. Hannover 1969.

Jansen, Paul G.: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik. In: Beiträge zur Raumplanung. Bd. 3. Hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster. Gütersloh 1967.

Jeck, Otto: Die Theorie der Domination von Francois Perroux. Darstellung und kritische Würdigung. Diss. Mainz 1966.

Jochimsen, Reimut: Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung. Tübingen 1966.

Jochimsen, Reimut und Peter Treuner: Zentrale Orte in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten der Schaffung zusätzlicher außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze. In: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung. H. 58. Bad Godesberg 1967.

Jürgensen, Harald, unter Mitarbeit von Hans G. Voigt: Produktivitätsorientierte Regionalpolitik als Wachstumsstrategie Hamburgs. In: Weltwirtschaftliche Studien aus dem Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg. H. 8. Göttingen 1965.

Derselbe: Lohnwert, Wohnwert, Freizeitwert, Optimierungsparameter einer produktivitätsorientierten Regionalpolitik. Hamburg 1966.

Kilger, Wolfgang: Produktions- und Kostentheorie. In: Die Wirtschaftswissenschaften. Hrsg. von Erich Gutenberg. Wiesbaden 1958.

Klaassen, Leo H.: Area Economic and Social Redevelopment. Guidelines for Programmes. In: OECD Publication. Paris 1965.

Derselbe: Methods of Selecting Industries for Depressed Areas. An Introduction to Feasibility Studies. In: Developing Job Opportunities. OECD Publication. Vol. 2. Paris 1967.

Koch, Helmut: Grundprobleme der Kostenrechnung. Köln-Opladen 1966.

Korinsky, Karl: Das Besteuerungsrecht der Gemeinden. In: Briefe aus dem Institut "Finanzen und Steuern". Nr. 118. Bonn 1970.

Kraft, Jürgen, und Heinrich Rosenbaum: Die erforderliche Grundausrüstung ländlicher Räume. 2. Teil. In: Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen. Nr. 1327. Köln-Opladen 1964.

Krüger, Rolf: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung. In: Volkswirtschaftliche Schriften. H. 134. Hrsg. von J.Broermann. Berlin 1969.

Littmann, Konrad, unter Mitarbeit von Peter Halm, Dorothea Moock und Christa Littmann-Steding: Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten. In: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen. Bd. 50. Hannover 1968.

Lösch, August: Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. 3. unveränderte Auflage. Stuttgart 1962.

Marx, Detlef: Wachstumsorientierte Regionalpolitik. Göttingen 1966.

Marx, Detlef: Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung. In: Landesentwicklung. Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 1968.

McKean, Roland N.: Public Spending. New York 1968.

Mellerowicz, Konrad: Kosten und Kostenrechnung. Bd. 2. 3. Aufl. Berlin 1958.

Müller, Heinz J.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik. Berlin 1969.

Musgrave, Richard A.: The Theory of Public Finance. New York 1959. Deutscher Titel: Finanztheorie. Übersetzt von Lore Kullmer unter Mitarbeit von Hans Fecher. Tübingen 1966.

Ockenfels, Hans D.: Regionalplanung und Wirtschaftswachstum. Dargestellt am Beispiel Frankreichs. Köln-Opladen 1969.

Olsen, Marvin E.: The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge (Mass.) 1965

Pagenkopf, Hans: Einführung in die Kommunalwissenschaft. 2. Aufl. In: Aschendorffs Juristische Handbücherei. Bd. 63. Münster 196o.

Rothe, Karl H.: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der BRD. Göttingen 1965.

Rummel, Kurt: Einheitliche Kostenrechnung. 3. Aufl. Düsseldorf 1949.

Schmölders, Günter: Allgemeine Steuerlehre. 4.überarb. und ergänzte Aufl. Berlin 1965.

Schneider, Erich: Einführung in die Wirtschaftstheorie. 2. Teil. Wirtschaftspläne und wirtschaftliches Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft. 9. durchgesehene Aufl. Tübingen 1964.

Schröder, Dieter: Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum. In: Prognos Studien. Bd. 3. Stuttgart, Berlin 1968.

Storbeck, Dietrich: Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung. Eine Untersuchung über Notwendigkeit, Ziele und Mittel der Raumordnung im System der Marktwirtschaft. In: Volkswirtschaftliche Schriften. Hrsg. von J.Broermann. H. 47. Berlin 1959.

Töpfer, Klaus: Regionalpolitik und Standortentscheidung. In: Beiträge zur Raumplanung. Bd. 6. Hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster. Gütersloh 1969.

Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. In: Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Bd. 41. Berlin 1969.

Weber, Alfred: Ueber den Standort der Industrie. 1. Teil. Reine Theorie des Standorts. Tübingen 1909.

Weisbrod, Burton A.: External Benefits of Public Education. An Economic Analysis. Princeton 1964.

Wöber, Helmut: Die raumordnungspolitische Bedeutung der Gewerbesteuer. Eine Untersuchung über die Bedeutung der Gewerbesteuer für die kommunale Finanzwirtschaft und ihren Einfluß auf die industrielle Standortpolitik und die Raumordnung. In: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung. H. 39. Bad Godesberg 1958.

Wöhe, Günter: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. 6. unveränderte Aufl. Berlin, Frankfurt 1965.

Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht. Bd. 2. München, Berlin 1962.

Zimmermann, Horst: Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung. Tübingen 1970

II. Aufsätze

Albers, Willi: Möglichkeiten und Grenzen eines interkommunalen Finanzausgleichs. In: Kommunale Finanzreform. Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung. Hannover 1962. S. 63 ff.

Derselbe: Der Einfluß des Finanzausgleichs auf regionale Wettbewerbsbedingungen und Produktionsstandorte. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Jahrbuch für Sozialwissenschaften. Bd. 14. Hrsg. von H.Jürgensen. Göttingen 1963. S. 462 ff.

Derselbe: Anforderungen an eine moderne Haushaltswirtschaft. In: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Festschrift für F.Neumark. Tübingen 1970. S. 347 ff.

Andel, Norbert: Zur Diskussion über Musgraves Begriff der "merit wants". In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 29. Hrsg. von F.Neumark. Tübingen 1969. S. 209 ff.

Art. Finanzausgleich (III) Deutschland (Willi Albers). In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 3. Tübingen, Göttingen 1961. S. 553 ff.

Art. Gemeindefinanzen (Herbert Timm). In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 4. Tübingen, Göttingen 1965. S. 299 ff.

Berry, Brian J.L. and William L. Garrison: Recent Developments of Central Place Theory. In: Papers and Proceedings. Ed. by Regional Science Association. Vol. 4. (1958). S. 1o7 ff.

Birdsall, William C.: A Study of the Demand for Public Goods. In: Essays in Fiscal Federalism. Ed. by R.A. Musgrave. Washington 1965. S. 235 ff.

Böventer, Edwin von: Die Struktur der Landschaft. Versuch einer Synthese und Weiterentwicklung der Modelle J.H.Thünens, W.Christallers und A.Löschs. In: Optimales Wachstum und optimale Standortverteilung. Hrsg. von E.Schneider. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 27. Berlin 1962. S. 77 ff.

Derselbe: Die räumlichen Wirkungen von privaten und öffentlichen Investitionen. In: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. Hrsg. von H.Arndt und D.Swatek. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 58. Berlin 1971. S. 167 ff.

Brainard, William C. and Trenery Dolbear: The Possibility of Oversupply of Local Public Goods: A Critical Note. In: The Journal of Political Economy. Vol. 75. (1967). S. 86 ff.

Colm, Gerhard: Comments on Samuelson's Theory of Public Finance. In: The Review of Economics and Statistics. Vol. 38. (1956). S. 4o8 ff.

Dietrich, Bruno: Die Theorie der zentralen Orte. Aussage und Anwendung heute. In: Raumforschung und Raumordnung. 24. Jg. (1966). S. 259 ff.

Due, John F.: Studies of State-Local Tax Influences on Location of Industries. In: National Tax Journal. Vol. 14. (1961). S. 163 ff.

Egner, Erich: Die Industrialisierung ländlicher Gebiete. In: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 169.(1958). S. 43 ff.

Esenwein-Rothe, Ingeborg: Über die Möglichkeiten einer Quantifizierung von Standortqualitäten. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Hrsg. von H.Jürgensen. Jahrbuch für Sozialwissenschaften. Bd. 14. Göttingen 1964. S. 492 ff.

Frey, Bruno: Eine politische Theorie des wirtschaftlichen Wachstums. In: Kyklos. Bd. 21. (1968). S. 7o ff.

Frey, René L.: Probleme der statistischen Erfassung der Infrastruktur. In: Schweizer Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik. H. 2. (1967). S. 235 ff.

Friedman, John: Regional Development in Post-Industrial Society. In: Journal of American Institut of Planers. Vol. 3o. (1964). S. 84 ff.

Fritsch, Bruno: Zur Theorie und Systematik der volkswirtschaftlichen Kosten. In: Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Hrsg. von G.Gäfgen. Köln, Berlin 1966. S. 177 ff.

Giersch, Herbert: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Hrsg. von H.Jürgensen. Jahrbuch für Sozialwissenschaften. Bd. 14. Göttingen 1964. S. 386 ff.

Gillespie, W.Irwin: Effects of Public Expenditures on the Distribution of Income. In: Essays in Fiscal Federalism. Ed. by R.A.Musgrave. Washington 1965. S. 122 ff.

Häuser, Karl: Über Ansätze zur Theorie der Staatsausgaben. In: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben. Hrsg. von H.Timm und H.Haller. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 47. Berlin 1967. S. 36 ff.

Haller, Heinz: Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 19. Hrsg. von F.Neumark. Tübingen 1958/9. S. 72 ff.

Derselbe: Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 21. Hrsg. von F.Neumark. Tübingen 1961. S. 248 ff.

Derselbe: Zur Problematik eines rationalen Steuersystems. In: Kieler Vorträge. N.F. 41. Hrsg. von E.Schneider. Kiel 1965.

Derselbe: Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 27. Hrsg. von F.Neumark. Tübingen 1968. S. 249 ff.

Hansen, Niles M.: The Structure and Determinants of Local Public Investment Expenditures. In: The Review of Economics and Statistics. Vol. 47. (1965). S. 15o ff.

Hansmeyer, Karl H.: Interkommunaler Finanzausgleich. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 5. Jg. Stuttgart, Köln 1966. S. 261 ff.

Hansmeyer, Karl H.: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik. In: Beiträge zur Regionalpolitik. Hrsg. von H.K.Schneider. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 41. Berlin 1968. S. 36 ff.

Derselbe: Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik? In: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Festschrift für F.Neumark. Tübingen 1970. S. 431 ff.

Head, John G.: Public Goods and Public Policy. In: Public Finance. Vol. 17. (1962). S. 197 ff.

Derselbe: Merit Goods Revisited. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 29. Hrsg. von F.Neumark. Tübingen 1969. S. 214 ff.

Hedtkamp, Günter: Bestimmungsgründe für Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben. In: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben. Hrsg. von H.Timm und H.Haller. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 47. Berlin 1967. S. 66 ff.

Hettlage, Karl M.: Die Gemeinden in der Finanzverfassung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 3. Jg. Stuttgart, Köln 1964. S. 1 ff.

Hübler, Karl H.: Der optimale räumliche Bezugsrahmen der Infrastrukturpolitik. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Hrsg. von R.Jochimsen und U.E.Simonis. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 54. Berlin 1970. S. 593 ff.

Jansen, Paul G. und Klaus Töpfer: Zur Bestimmung von Mängeln der gewachsenen Infrastruktur. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Hrsg. von R.Jochimsen und U.E.Simonis. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 54. Berlin 1970. S. 401 ff.

Jürgensen, Harald: Private und soziale Kosten. In: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung. Hrsg. von E.vonBeckerath und H. Giersch i.V.m. H.Lampert. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 29. Berlin 1963. S. 245 ff.

Derselbe: Bemerkungen zu Wachstums- und Verteilungseffekten privater und öffentlicher Investitionen. In: Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum. Festschrift für Carl Föhl. Hrsg. von E.Schneider. Tübingen 1966. S. 75 ff.

Kloten, Nobert: Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von H.Timm und H.Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitk. N.F. Bd. 32. Berlin 1964. S. 121 ff.

Kloten, Nobert: Steuerpolitik als regionale Strukturpolitik. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 3. Jg. Stuttgart, Köln 1964. S. 41 ff.

Derselbe und Klaus Höpfner: Regionalpolitische Postulate und Urteilsregeln für Formen kommunaler Besteuerung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 6. Jg. Stuttgart, Köln 1967. S. 336 ff.

Korner, Günter: Die zentralen Orte in Wissenschaft und Raumordnungspolitik. In: Informationen. 14. Jg. Hrsg. vom Institut für Raumordnung. Bad Godesberg 1964. S. 421 ff.

Kullmer, Lore: Kriterien der Abgrenzung öffentlicher Ausgaben. In: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben. Hrsg. von H.Timm und H.Haller. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 47. Berlin 1967. S. 9ff.

Lehmann, Erich: Die Gemeindefinanzreform aus der Sicht der zentralen Orte. In: Informationen. 18. Jg. Hrsg. vom Institut für Raumordnung. Bad Godesberg 1968. S. 511 ff.

Littmann, Konrad: Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanzpolitik. In: Finanzarchiv. Hrsg. von F.Neumark. N.F. Bd. 19. Tübingen 1958/9. S. 367 ff.

Derselbe: Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von H.Timm und H.Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 32. Berlin 1964. S. 61 ff.

Lowinski, Heinrich: Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen in Nordrhein-Westfalen. Landesentwicklungsplan II. In: Informationen. 2o. Jg. Hrsg. vom Institut für Raumordnung. Bad Godesberg 197o. S. 329 ff.

Margolis, Julius: A Comment on the Pure Theory of Public Expenditure. In: The Review of Economics and Statistics. Vol. 37. (1955). S. 347 ff.

McLure, Charles E. Jr.: Merit wants: a Normatively Empty Box. In: Finanzarchiv. Hrsg. von F.Neumark. N.F. Bd. 27. Tübingen 1968. S. 474 ff.

Musgrave, Richard A.: Theorie der öffentlichen Schuld. In: Handbuch der Finanzwissenschaft. Bd. 3. 2. völlig neubearb. Aufl. Hrsg. von W.Gerloff und F.Neumark. Tübingen 1958. S. 68 ff.

Derselbe: Infrastruktur und die Theorie der öffentlichen Güter. In: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. Hrsg. von H.Arndt und D.Swatek, Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 58. Berlin 1971. S. 43 ff.

Olsen, Karl H.: Die raumordnungspolitischen Mittel. In: Raumforschung und Raumordnung. 22. Jg. (1964). S. 23o ff.

Paelinck, Jean: La théorie du développment régional polarisé. In: Economie régional. Nr. 159. (1965). S. 5 ff.

Pahlke, Jürgen: Bestimmungsgründe für öffentliche Leistungen. In: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben. Hrsg. von H.Timm und H.Haller. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 47. Berlin 1967. S. 1o4 ff.

Pauly, Mark V.: Optimality, "Public" Goods, and Local Governments. A General Theoretical Analysis. In: Journal of Political Economy. Vol. 78. (197o). S. 572 ff.

Perroux, Francois: Notes sur la notion de pôle de croissance. In: Economie applique. Nr. 1 und 2. Paris 1955.

Derselbe: La firme motrice dans la région et la région motrice. In: L'economie du XX^e siècle. 2. Aufl. Paris 1964. S. 192 ff.

Popper, Karl R.: Die Zielsetzung der Erfahrungswissenschaft. In: Theorie und Realität. Hrsg. von H.Albert. Tübingen 1964. S. 73 ff.

Ramser, Hans J.: Dezentrale Planung der Infrastrukturausgaben. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 27. Hrsg. von F.Neumark. Tübingen 1968. S. 484 ff.

Recktenwald, Horst C.: Unteilbare Güter - Ihre Effizienz und Verteilung - Nutzen-Kosten-Analysen. In: Public Finance. Vol. 22. (1967). S. 61 ff.

Samuelson, Paul A.: The Pure Theory of Public Expenditure. In: The Review of Economics and Statistics. Vol. 36. (1954). S. 387 ff.

Derselbe: Aspects of Public Expenditure Theories. In: The Review of Economics and Statistics. Vol. 4o. (1958). S. 332 ff.

Seidenfus, Hellmuth St.: Verkehr und Regionalpolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. 37. Jg. (1966). S. 1 ff.

Derselbe: Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik. In: Beiträge zur Regionalpolitik. Hrsg. von H.K.Schneider. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 41. Berlin 1968. S. 126 ff.

Siebert, Horst: Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Hrsg. von R. Jochimsen und U.E.Simonis. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 54. Berlin 197o. S. 33 ff.

Schechter, Henry B.: Cost-Push of Urban Growth. In: Land Economics. Vol. 37. (1961). S. 18 ff.

Schmandt, Henry J. and G.Ross Stephens: Measuring Municipal Output. In: National Tax Journal. Vol. 13. (196o). S. 369 ff.

Schmidt, Johannes W.: Gemeindefinanzreform durch Einkommensteuerbeteiligung und Gewerbesteuerumlage. In: Finanzrundschau. 25. Jg. (197o). Nr. 9. S. 2o1 ff.

Schmölders, Günter: Die Umsatzsteuern. In: Handbuch der Finanzwissenschaft. Bd. 2. Hrsg. von W.Gerloff und F.Neumark. Tübingen 1956. S. 565 ff.

Schneider, Hans K.: Plankoordinierung in der Regionalpolitik. In: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute. Hrsg. von E.Schneider. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 45. Berlin 1967. S. 239 ff.

Derselbe: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. In: Beiträge zur Regionalpolitik. Hrsg. von H.K. Schneider. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 41. Berlin 1968. S. 3 ff.

Derselbe: Modelle für die Regionalpolitik. In: Beiträge zur Regionalpolitik. Hrsg. von H.K.Schneider. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 41. Berlin 1968. S. 63 ff.

Derselbe: Planung und Modell. In: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung. Beiträge zur Raumplanung. Hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster. Bd. 1. Gütersloh 1969. S. 41 ff.

Stern, Klaus: Rationale Infrastrukturpolitik und Regierungs- und Verwaltungsorganisation. In: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. Hrsg. von H.Arndt und D.Swatek. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 58. Berlin 1971. S. 69 ff.

Stohler, Jacques: Zur rationalen Planung der Infrastruktur. In: Konjunkturpolitik. Bd. 11. (1965). S. 279 ff.

Timm, Herbert: Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen. Zugleich eine Analyse der sog. Parallelpolitik. In: Finanzarchiv. N.F. Bd. 28. Hrsg. von F.Neumark. Tübingen 1969. S. 441 ff.

Töpfer, Klaus: Überlegungen zur Quantifizierung qualitativer Standortfaktoren. In: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung. Beiträge zur Raumplanung. Bd. 1. Hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster. Gütersloh 1969. S. 165 ff.

Tuchtfeld, Egon: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Hrsg. von R.Jochimsen und U.E. Simonis. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 54. Berlin 1970. S. 125 ff.

Voigtländer, Hubert: Die speziellen Finanzzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs als Instrument zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben von Land und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden. In: Informationen. 19. Jg. Hrsg. vom Institut für Raumordnung. Bad Godesberg 1969. S. 345 ff.

Wagener, Frido: Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 3. Jg. Stuttgart, Köln 1964. S. 237 ff.

Weber, Werner: Raumordnung und Verwaltungsgliederung. In: Der Gemeinderat. 19. Jg. (1965). H. 16. S. 242 ff.

Williams, Alan: The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local Governments. In: The Journal of Political Economy. Vol. 74. (1966). S. 18 ff.

Williams, William V.: A Measure of the Impact of State and Local Taxes on Industry Location. In: Journal of Regional Science. Vol. 7. (1967). S. 49 ff.

Zeitel, Gerhard: Die zweckmäßige Struktur des kommunalen Steuersystems. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von H.Timm und H.Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 32. Berlin 1964. S. 173 ff.

Zohlnhöfer, Werner: Lokalisierung und Institutionalisierung der Infrastrukturplanung im föderativen System: Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben in der Bundesrepublik Deutschland. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Hrsg. von R.Jochimsen und U.E. Simonis. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 54. Berlin 1970. S. 681 ff.

III. Gesetze, Gutachten, Manuskripte und offizielle Verlautbarungen

Auswirkungen der geplanten Gemeindefinanzreform. In: Wirtschaft und Statistik 1969. Hrsg. vom Bundesamt für Statistik. Wiesbaden 1969. S. 245 ff.

Empfehlungen des Beirates für Raumordnung beim Bundesminister des Innern. In: Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung. Deutscher Bundestag. Drucksache V/3958. Anlage 3. S. 154 ff.

Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung. In: Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung. Deutscher Bundestag. Drucksache V/3958. Anlage 2. S. 149 ff.

Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung zum kommunalen Finanzausgleich. In: Raumordnungsbericht 197o der Bundesregierung. Deutscher Bundestag. Drucksache VI/134o. Anlage 4. S. 145.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz). In: Deutscher Bundestag. Drucksache V/2861.

21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes. In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. Jg. 1969. S. 359 ff.

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. Jg. 1967. Nr. 32. S. 582 ff.

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. Jg. 1969. S. 1573 ff.

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. Jg. 1969. S. 1861 ff.

Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder. In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. Jg. 1969. S. 1273 ff.

Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz). In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. Jg. 1969. S. 1587 ff.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 33. geänderte Aufl. München, Berlin 1965.

Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl. Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966.

Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland. Erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen. H. 1o. Bonn 1968.

Landesentwicklungsplan II. In: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen. Ausgabe A. Jg. 197o. S. 494 ff.

Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Abschnitt A. Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen. Gutachten der Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Siegburg 1966.

Neumann, Manfred: Ökonomische Theorie des Föderalismus. Erweiterte Fassung der am 8.2.1971 in Nürnberg gehaltenen Antrittsvorlesung. (Manuskript).

Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung. Stuttgart 1961.

Raumordnungsbericht 1966 der Bundesregierung. Deutscher Bundestag. Drucksache V/1155.

Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8.4.1965. In: Bundesgesetzblatt. Teil 1. Jg. 1965. S. 3o6 ff.

Richtlinien für die Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden vom 31.5.1967. In: Bundesanzeiger 19. Jg. Nr. 93.

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 197o. Hrsg. vom Statistischen Bundesamt. Stuttgart, Mainz 197o.

Stellungnahme zum Gutachten der Kommission für die Finanzreform. Hrsg. vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bad Godesberg 1966.

Storbeck, Dietrich und Klaus Töpfer: Vorüberlegungen zum Entwicklungskonzept für das Teilgebiet Westmünsterland-Grafschaft Bentheim. (Manuskript).

Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten zum 45. Deutschen Juristentag in Karlsruhe. München, Berlin 1964.

Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Hrsg. von Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. Köln 1963.

Lebenslauf

Am 8.12.1943 wurde ich als zweites Kind des Kaufmanns Friedrich Altevogt und seiner Ehefrau Elisabeth, geb. Lükener, in Lengerich geboren.
Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.
Das Zeugnis der Reife erhielt ich am 3.3.1964 an dem Graf-Adolf-Aufbaugymnasium in Tecklenburg. Es folgte ein 9-semestriges Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster.
Am 14.11.1968 legte ich das Examen als Diplom-Volkswirt ab.
Im Februar 1969 begann ich mit der Abfassung dieser Dissertation.